

Konkurransetilsynet

En studie av endringsprosesser og reguleringsatferd

Jonas Folmo



Hovedoppgave i Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2005

Forord

Først og fremst vil jeg få rette en stor takk til min veileder Professor Tom Christensen for inspirerende og gode tilbakemeldinger, grundig faglig hjelp og god tilgjengelighet.

Jeg vil også takke alle mine informanter som med stor velvilje stilte opp til intervju og med entusiasme og engasjement bidro med uvurderlig kunnskap rundt oppgavens tema.

Endelig vil jeg takke mine medstudenter og venner for hjelp, oppmuntring og støtte underveis. En spesiell takk går til Lucas H. Weldeghebriel, Per Ludvig Skjerven og Vibeke Norum Monsen som alle har investert både tid og krefter til å hjelpe meg med å få denne hovedoppgaven i havn. Tusen takk.

Jonas Folmo

November 2005

Innhold

FORORD.....	II
INNHold	III
1. INNLEDNING	1
1.1 TEMA OG BAKGRUNN	1
1.1.1 Presentasjon av oppgaven.....	1
1.1.2 Organisering av offentlig forvaltning som studiefelt.....	2
1.1.3 Konkurransetilsynet som forskningsobjekt.....	2
1.2 OPPGAVERS PROBLEMSTILLING	4
1.2.1 Formålet med studien.....	4
1.2.2 Problemstilling	4
1.3 TEORETISK UTGANGSPUNKT	5
1.4 TIDSAVGRENSNING OG VALG AV ENDRINGSPROSESSER.....	6
1.5 VALG AV SAKER.....	6
1.6 METODE.....	8
1.7 OPPGAVERS STRUKTUR.....	8
2. TEORI OG METODE.....	9
2.1 SENTRALE BEGREPER OG SAMMENHENGER	9
2.1.1 Innledning	9
2.1.2 Sammenheng mellom variabler.....	9
2.1.3 Tilsynsstil og reguleringsatferd.....	10
2.1.4 Reorganiseringsprosesser.....	10
2.1.5 Effektstudie	11
2.2 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	11
2.2.1 Instrumentelt utgangspunkt.....	11
2.2.2 Virkemiddelmodellen.....	12
2.2.3 Prosessanalyse i et instrumentelt perspektiv	13
2.2.4 Effektanalyse i et instrumentelt perspektiv	14
2.3 KULTURPERSPEKTIVET.....	16
2.3.1 Teoretiske hovedtrekk.....	16
2.3.2 Kulturelle faktorerers påvirkning på en instrumentell reorganiseringsprosess	17
2.3.3 Kulturelle faktorerers påvirkning på instrumentelle effekter	19
2.4 MYTE OG OMGIVELSESPERSPEKTIV	22
2.4.1 Teoretisk grunnlag	22

2.4.2	Myters påvirkning på en instrumentell reorganiseringsprosess	24
2.4.3	Myters påvirkning på instrumentelle effekter	25
2.5	METODE	27
2.5.1	Innledning	27
2.5.2	Kvalitativ metode	27
2.5.3	Oppgavens datagrunnlag	28
2.5.4	Metodiske utfordringer	31
3.	KONKURRANSETILSYNETS ENDRINGSPROSESSER	33
3.1	INNLEDNING	33
3.2	TIDEN SOM PRISDIREKTORAT	33
3.2.1	Fra Thagaard til Bakke	33
3.2.2	Pris- og konkurransemyndighetenes organisering	35
3.3	OVERGANG TIL KONKURRANSEPOLITIKK OG KONKURRANSETILSYN	35
3.3.1	Innledning	35
3.3.2	Fra prisregulering til konkurransepolitikk	36
3.3.3	Ny organisering av konkurransemyndighetene	38
3.4	INTERGRERING AV PROFESJONER OG AVKLARING AV ROLLER	41
3.4.1	Ny reorganisering i 1996 og opprydning i tidligere problemer	41
3.4.2	Rollefordeling og reguleringsansvar	43
3.5	KONKURRANSETILSYNET I PERIODEN FREM MOT NY REORGANISERING	44
3.5.1	Nye utfordringer og strukturelle endringer	44
3.5.2	Demografisk oppbygning	46
3.6	KONKURRANSETILSYNET OG NEW PUBLIC MANAGEMENT	46
3.6.1	Innledning	46
3.6.2	New Public Management	47
3.6.3	NPM i Konkurransetilsynet	47
3.7	REORGANISERING OG NEDLEGGING AV REGIONAPPARATET	48
3.7.1	Innledning	48
3.7.2	Utgangspunkt før ny reorganisering	48
3.7.3	Prosess frem mot ny endring	49
3.7.4	Konkurransetilsynet etter reorganisering	52
3.8	NY TILSYNSORGANISERING OG NY KONKURRANSELOV	54
3.8.1	Innledning	54
3.8.2	Graver- utvalget	54
3.8.3	Ny konkurransepolitisk handlingsplan	55
3.8.4	Tilsynsmeldingen	56
4.	ANALYSE AV ENDRINGSPROSESSENE	58
4.1	INNLEDNING	58

4.2	PROSESSANALYSE I LYS AV DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET	58
4.2.1	Innledning	58
4.2.2	Analysen	59
4.2.3	Oppsummering av det instrumentelle perspektivet	64
4.3	PROSESSANALYSE I LYS AV KULTURPERSPEKTIVET	65
4.3.1	Innledning	65
4.3.2	Analysen	65
4.3.3	Oppsummering av kulturperspektivet	68
4.4	PROSESSANALYSE I LYS AV MYTE- OG OMGIVELSESPERSPEKTIVET	69
4.4.1	Innledning	69
4.4.2	Analysen	69
4.4.3	Oppsummering av myte- og omgivelsesperspektivet	73
4.5	OPPSUMMERING AV KONKURRANSETILSYNETS ENDRINGSPROSESSER.	73
5.	TILSYNSSTIL OG TILSYNSPRAKSIS	75
5.1	INNLEDNING	75
5.2	TILSYNSSTIL	75
5.2.1	Innledning	75
5.2.2	Et styrket Konkurransetilsyn	76
5.2.3	Formell normativ struktur	77
5.2.4	Organisasjonsdemografi	79
5.2.5	Konkurransetilsynets kultur	80
5.2.6	Konkurransetilsynets omgivelser	81
5.2.7	Oppsummering av Konkurransetilsynets tilsynsstil	82
5.3	TILSYNSPRAKSIS: SAS- BRAATHENS SAKEN	83
5.3.1	SAS sitt oppkjøp av Braathens	83
5.3.2	Nekting av bonus og lojalitetsprogrammer	88
5.3.3	Samlet vurdering av SAS- Braathens saken	91
5.4	TILSYNSPRAKSIS: DNB GJENSIDIGE- NOR SAKEN	92
5.4.1	Bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR	92
5.4.2	Fusjonssakens etterspill	96
5.4.3	Samlet vurdering av DnB Gjensidige NOR saken	98
6.	EFFEKTANALYSEN	99
6.1	INNLEDNING	99
6.2	EFFEKTER I LYS AV DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET	99
6.2.1	SAS- Braathens saken	99
6.2.2	Bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR	102
6.2.3	Effekten av demografi	104
6.3	EFFEKTER I LYS AV KULTURPERSPEKTIVET	106

6.3.1	Innledning	106
6.3.2	Kulturelle faktors påvirkning på instrumentelle effekter	106
6.3.3	Kultur og demografi	108
6.4	EFFEKTER I LYS AV MYTE- OG OMGIVELSESPERSPEKTIVET	109
6.4.1	Innledning	109
6.4.2	Myter og omgivelser påvirkning på instrumentelle effekter	109
6.5	OPPSUMERING AV EFFEKTANALYSEN	113
7.	AVSLUTNING	114
7.1	INNLEDNING	114
7.2	HVA VAR BAKGRUNNEN FOR ENDRINGENE?	114
7.3	HVILKEN EFFEKT HAR ENDRINGENE HATT PÅ REGULERINGSATFERDEN?	116
7.4	SAMLET VURDERING	119
7.4.1	Analysene sett i sammenheng	119
7.4.2	Konkurransetilsynet som fremtidig forskingsobjekt	120
8.	LITTERATURLISTE	121

1. Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

1.1.1 Presentasjon av oppgaven

Organiseringen av offentlig forvaltning er et sentralt tema i statsvitenskapen, politikken og i samfunnet for øvrig. I likhet med resten av den vestlige verden er det også i Norge skjedd store endringer i måten offentlig forvaltning er organisert på. Det er deler av disse endringene som danner utgangspunkt for min hovedoppgave. Fokuset for denne oppgaven vil ligge hos de norske konkurransemyndighetenes utøvende organ; Konkurransetilsynet.

Konkurransetilsynet ble opprettet 1.1.1994, samme dag som Prisdirektoratet ble nedlagt og den nye norske konkurranseloven trådte i kraft. Opprettelsen av Konkurransetilsynet innebar en formell overgang fra pris- til konkurransepolitikk i Norge. Denne overgangen var starten på en innholdsrik periode for Konkurransetilsynet. Tilsynet fikk nye håndhevningssoppgaver og et stadig bredere nedslagsfelt. Sakene tilsynet behandlet vokste i størrelse og omfang. Konkurransepolitikk ble anset som et viktig økonomisk virkemiddel og ble gradvis et økt satsningsområdet. I takt med denne utviklingen gjennomgikk Konkurransetilsynet flere reorganiseringer fra opprettelsen i 1994 og frem til en ny konkurranseloven trådte i kraft 1.5.2004. Reorganiseringene innebar en samling av resursser, oppbygning av kompetanse, avklaring av ansvarsområder og en ny organisering som la til rette for et tilsyn basert på uavhengighet og en faglige forankring. På dette grunnlaget behandlet Konkurransetilsynet i slutten av 10- års perioden sine hittil to største saker; SAS sitt oppkjøp av Braathens og bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR.

Både Konkurransetilsynets reorganiseringer og tilsynets behandling av de to nevnte sakene vil stå sentralt i denne oppgaven. Reorganiseringene er sentrale fordi

de kan gi kunnskap om hvordan organisasjonsendringer i offentlig forvaltning skjer. Konkurransetilsynets behandling av SAS- Braathens saken og bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR er sentral fordi de kan gi kunnskap om beslutningsatferden i en offentlig organisasjon og om denne beslutningsatferden kan bli påvirket av reorganiseringen. Dette åpner for en mulig sammenheng mellom reorganisering og beslutningsatferd og indikerer samtidig hvorfor organiseringen av offentlig forvaltning er et interessant studiefelt.

1.1.2 Organisering av offentlig forvaltning som studiefelt

Utgangspunktet for offentlig forvaltning er å være et nøytralt styringsinstrument for den politiske ledelsen (Weber 1997). Organisasjoner i offentlig forvaltning spiller derfor en viktig rolle i et demokratisk samfunn og skiller seg fra private organisasjoner ved å ha en folkevalgt ledelse, der demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensyn til fellesskapet må ilegges stor vekt (Christensen, Lægreid, Roness, Røvik 2004). Dette gjør organisasjoner i offentlig forvaltning til et viktig og statsvitenskapelig relevant studiefelt. Et annet viktig felt innen studie av offentlig forvaltning er organisasjonsendring og strukturell sammensetning. Denne typen endringsstudier kan dele inn i to sammenhenger. Den første fokuserer på betingelsene for å endre en organisasjons strukturelle sammensetning, mens den andre ser på forholdet mellom strukturell sammensetning og atferd i organisasjonen (Egeberg 1984). Kunnskap og innsikt om disse to sammenhengene er viktig fordi det utgjør et kunnskapsgrunnlag for bruk av organisasjoner som virkemiddel til å nå bestemte mål (ibid). Offentlig organisasjoner kan altså bli brukt for å nå bestemte mål gjennom en bevisst gjennomført reorganisering og en bevisst sammensatt organisasjonsstruktur. Det er denne retningen innen studie av offentlig forvaltning min oppgave faller inn under.

1.1.3 Konkurransetilsynet som forskningsobjekt

Hva gjør så Konkurransetilsynet til et spennende forskningsobjekt? Konkurransetilsynet er et forvaltningsorgan som har vært gjennom flere større

strukturelle reorganiseringer siden det ble opprettet på grunnlaget av det gamle Prisdirektoratet i 1994. Konkurransetilsynet er interessant som forskningsobjekt fordi det kan eksemplifisere deler av endringen offentlig forvaltning har gjennomgått. En omlegging fra direktorat- til tilsynsordning, nedlegging av regionsapparat, stadige interne reorganiseringer, nytt lovverk, og ikke minst en innstilling mot nye tilsynsoppgaver i samfunnet. Konkurranspolitikken er også blitt et økt satsningsområde og hevdes å være et av de viktigste økonomiske redskapene for en effektiv bruk av et samfunns ressurser (NOU 2003:12, Seip 2003). Denne utviklingen har gjort at Konkurransetilsynet har fått en sentral plass som et av de mest fremtredende tilsyns- og reguleringsorganene i Norge. Konkurransetilsynets virkeområde har gjennom 10- års perioden fra 1994 til 2004 blitt betydelig større (Bakke 2004 [intervju]). Dette har skjedd som en konsekvens av utvidede håndhevningsoppgaver for Konkurransetilsynet og en markedsutvikling fra offentlig monopoler og reguleringer til mer markedsbaserte løsninger og konkurranse (Konkurransetilsynet: Jubileumsskrift 2004). Konkurransetilsynet har dermed fått flere og større aktører å føre tilsyn med, noe som har stilt store krav til utviklingen av hele organisasjonen. Til sammen gjør dette Konkurransetilsynet til et interessant, spennende og utfordrende forskningsobjekt

Hva kjennetegner så Konkurransetilsynet som forvaltningsorgan? Konkurransetilsynet kan betraktes som et ordinært forvaltningsorgan (Statskonsult: Notat 1997:8). Ordinære forvaltningsorgan blir ansett som kjerneformen for statlig virksomhet, de brukes i en rekke typer av statlig engasjement og har hele landet som virkeområdet (ibid). Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven ved å ivareta tilsynet med den praktiske gjennomføringen av konkurranse- og prispolitikken i Norge (Statskonsult Rapport 2001:2). Konkurranselovens formål er å sørge for en effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse (NOU 1991:27). Konkurransetilsynet er i dag underlagt Moderniseringsdepartementet, men var frem til 30.9.2004 underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Derfor vil jeg i store deler av denne oppgaven referere til AAD som Konkurransetilsynets overordnede departement og politiske ledelse.

1.2 Oppgavens problemstilling

1.2.1 Formålet med studien

Et tilsynsorgan er ett av flere styrings- og kvalitetsverktøy for sektordepartementene til å gjennomføre politikk og sikre lov- og regeletterfølgelse innenfor det pålagte området (Statskonsult Notat: 2000:8). Det som gjør en studie av et slikt tilsynsorgan interessant er muligheten til å se hvordan en offentlig organisasjon fungerer i praksis. Min studie vil være rettet inn mot endring og restrukturering av offentlig forvaltning og jeg vil bruke de to nevnte sammenhengene for endringsstudier som utgangspunkt. Jeg vil se på betingelsene for å endre utformingen av offentlig forvaltning og hvilke effekter og implikasjoner ulik utforming gir. Ved å analysere dette i lys av tre teoretiske perspektiver vil det gi informasjon om i hvor stor grad denne utformingen påvirker den faktiske beslutningsatferden, samt hvilke andre faktorer enn de rent strukturelle som også har innflytelse. Dette vil bidra til økt kunnskap om hvilke effekter ulik organisering av offentlig forvaltning gir, samt kunnskap om de prosessene som ligger forut for slik organisatorisk endring. En slik studie vil kunne avdekke om et tilsynsorgan fungerer som et styringsverktøy, eller om egenskaper ved tilsynet, omgivelsene det jobber under, eller den historien det bærer med seg, også vil prege prosessen som ligger bak endringen og effektene endringen gir.

1.2.2 Problemstilling

Problemstillingen vil bli besvart ved å gjennomføre to analyser, der begge vil være jevnt vektlagt. Oppgavens første analyse er en prosessanalyse av Konkurransetilsynets reorganiseringer fra og med overgangen prisdirektorat til konkurransetilsyn i 1994 og frem til den nye konkurranseloven trådte i kraft 1.5.2004. Jeg vil her fokusere på endringen av Konkurransetilsynets formelle normative struktur og tilsynets demografiske sammensetning. Fokus vil ligge på hvilke faktiske endringer som har skjedd og prosessene forut for disse endringene. Oppgavens andre analyse er en effektstudie. Der vil jeg analysere hvilke effekter Konkurransetilsynets nye organisering og tilsynsstil har fått på tilsynets

reguleringsatferd. Dette vil bli gjennomført ved å studere Konkurransetilsynets reguleringsatferd ved behandling av to større tilsynssaker. Min problemstilling er som følger:

Hvilke organisatoriske endringer har Konkurransetilsynet gjennomført fra og med opprettelsen i 1994 og frem til 1.5.2004? Hva var bakgrunnen for endringene? Og i hvilken grad og hvordan, har disse endringene fått effekt på Konkurransetilsynets reguleringsatferd?

1.3 Teoretisk utgangspunkt

Ved studie av endring i offentlige organisasjoner finnes det flere teoretiske perspektiver å velge mellom. Jeg har valgt teorier som best mulig kan besvare spørsmålene stilt i problemstillingen, og som samtidig har en statsvitenskaplig faglig relevans. Ved en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor er det to teoretiske retninger som utmerker seg, en instrumentell og en institusjonell. (Christensen et al. 2004) Hovedforskjellen mellom den instrumentelle og den institusjonelle retningen er at den instrumentelle ser på organisasjoner som et redskap som kan disponeres av ledelse til å oppnå visse mål, ved at organisasjonsstrukturen begrenser handlingsalternativene og styrer beslutningsatferden (ibid). I den institusjonelle retningen blir det derimot vektlagt at organisasjoner har egne institusjonelle verdier, normer og regler som i like stor grad kan prege beslutningsatferden og være bakgrunn for handlingsvalg (ibid). De to teoretiske retningene skiller seg altså fra hverandre på følgende tre områder; hvilken handlingslogikk som ligger til grunn for atferden, oppfatningen om hva politikk handler om og hvordan man forholder seg til endring (ibid). Jeg vil i begge mine analyser ha et instrumentelt utgangspunkt og bruke et hierarkisk instrumentelt perspektiv. Innenfor den institusjonelle retningen vil jeg benyttet et kulturperspektiv og et myte- og omgivelsesperspektiv. Disse tre perspektivene vil bli utdypet og grundig gjort rede for i neste kapittel.

1.4 Tidsavgrensning og valg av endringsprosesser

Den norske pris- og konkurransepolitikken er ingen ny oppfinnelse, den kan spores helt tilbake til utbruddet av første verdenskrig i 1914 (Bakke 1992). Siden den gang har både lovgrunnlaget og organisasjonen vært i stadig utvikling. Min oppgave vil være konsentrert om perioden fra og med overgangen Prisdirektorat til Konkurransetilsyn i 1994 og frem til den nye konkurranseloven trådte i kraft 1.5.2004. Grunnen for å velge 1994 som utgangspunkt er først og fremst at dette markerer starten på en ny periode for pris- og konkurransemyndighetene med et nytt utøvende organ og en ny lovgivning. Det er også på 90- tallet de store reorganiseringene finner sted. For å kunne studere omleggingen i 1994 på en tilfredsstillende måte er det nødvendig å gå litt lenger tilbake å se hvordan pris- og konkurransemyndighetene var organisert på 80 og tidlig 90- tallet. Jeg vil i denne oppgaven ta utgangspunkt i endringsprosessene rundt følgende fire reorganiseringer:

- Nedlegging av Prisdirektoratet og opprettelse av Konkurransetilsynet i 1994.
- Reorganisering av Konkurransetilsynets avdelingsstruktur, opprydning og profesjonsintegrering og rolleavklaring med andre sektormyndigheter i 1996.
- Avvikling av regionapparatet og reorganisering i 2001.
- Vedtak om flytting av statlige tilsynsorganer og arbeidet med ny konkurranselov i 2003.

Ved siden av disse fire reorganiseringene vil jeg også beskrive enkelte mindre endringer som har tilknytning til en eller flere av endringsprosessene, samt generelle utviklingstrekk og hendelser som har vært viktig for utviklingen av Konkurransetilsynet. Prosessanalysen vil inkludere deler av tilsynsmeldingen og flytteprosessen. Etableringen og opprettelsen av en ny enhet i Bergen vil jeg ikke inkludere, da dette arbeidet fortsatt er under gjennomføring.

1.5 Valg av saker

For å si noe om effekten av organisasjonsendring og ny tilsynsstil, har jeg valgt å analysere Konkurransetilsynets reguleringsatferd i tilsynets behandling av to større

saker. Den første saken er Konkurransetilsynet sin behandling av SAS sitt oppkjøp av Braathens i 2001. Saken hadde to hovedelementer; selve oppkjøpet og forbudet mot opptjening av bonuspoeng på innlandsruter. Konkurransetilsynet konkluderte med at SAS fikk kjøpe Braathens samtidig som bonusprogrammene fortsatt fikk eksistere. Etter flere interessante hendelser ble derimot bonussaken umiddelbart tatt opp igjen og Konkurransetilsynet la til slutt ned forbud mot all opptjening av bonuspoeng på flyselskapenes innlandsruter. Denne saken er valgt fordi den har flere viktige poenger og egner seg godt til å beskrive Konkurransetilsynets tilsynspraksis. Saken illustrerer hvordan tilsynet forholder seg til uformelle og formelle signaler fra politisk ledelse. Den viser også hvordan omgivelsene kan påvirke saksbehandlingen, samtidig som den gir et godt bilde av i hvilken grad de strukturelle endringene Konkurransetilsynet har gjennomført får effekt på reguleringsatferden.

Den andre saken er Konkurransetilsynets behandling av bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. Konkurransetilsynet gikk ut med varsel om en inngripen i august 2003 da tilsynet mente fusjonen ville redusere konkurransen i bankmarkedet og føre til for mye markedsmakt konsentrert hos en aktør. Fusjonen ble senere godkjent ved at bankene aksepterte en rekke vilkår Konkurransetilsynet mente måtte oppfylles for å opprettholde muligheten for viss konkurranse i bankmarkedet. Også denne saken har flere interessante poenger. Den illustrerer blant annet Konkurransetilsynets samarbeid med et annet tilsynsorgan. Saken viser også hvordan tilsynet takler et press fra omgivelsene og involverte aktører. Samtidig viser denne saken viktigheten av å ha et lovverk som tilpasset den rollen Konkurransetilsynet er ment å ha.

Begge sakene kommer altså etter en periode der Konkurransetilsynet har gjennomgått flere større reorganiseringer. Sammen danner disse sakene et godt grunnlag for å si noe om hvordan Konkurransetilsynets nye struktur og tilsynsstil påvirker tilsynets reguleringsatferd.

1.6 Metode

Mitt metodiske utgangspunkt er en kvalitativ undersøkelse, med bruk av teoretisk fortolkende case der analysen blir gjennomført i lys av eksisterende begreper og teorier. (Andersen 1997). Dette er en relevant metode siden målet for oppgaven er å gå i dybden på forskningsobjektet og bruke begreper og teoretiske sammenhenger for å strukturere og belyse det empiriske materialet. Oppgaven vil i all hovedsak være basert på kvalitative intervjuer og dokumentanalyse. Dokumentanalyse vil være oppgavens primære datakilde, mens intervjuene vil supplere dokumentanalysen og gi nyttig bekreftende informasjon der det er nødvendig. Intervjuene vil også gi meg informasjon på områder der det skriftlige materialet ikke strekker til eller oppfattes som uklart. En grundigere redegjørelse for bruk av metode vil bli presentert i kapittel to.

1.7 Oppgavens struktur

I kapittel to vil jeg presentere oppgavens teoretiske forankring sammen med en klargjøring av mitt metodiske utgangspunkt. Kapittelet vil også inneholde en begrepspresisering, der sentrale begreper og sammenhenger vil bli klargjort. Empirien jeg vil bruke i oppgavens første analyse blir presentert i kapittel tre, med en påfølgende analyse i det neste kapittel. I kapittel fem vil jeg kort oppsummere resultatet av endringene Konkurransetilsynet har gjennomgått og si noe om tilsynets nye tilsynsstil. Deretter vil jeg presentere empirien tilhørende Konkurransetilsynets behandling av SAS sitt oppkjøp av Braathens og bonussaken, samt empirien vedrørende bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. Sammen med empirien i kapittel tre vil kapittel fem danne det empiriske utgangspunktet for kapittel seks, effektanalysen. I oppgavens avsluttede kapittel vil jeg forsøke å gi et helhetlig bilde av innholdet i de to analysene, og dermed gi noen oppsummerende svar på oppgavens problemstilling.

2. Teori og metode

2.1 Sentrale begreper og sammenhenger

2.1.1 Innledning

Før jeg presenterer oppgavens teoretiske grunnlag vil jeg klargjøre enkelte sentrale begreper og sammenhenger. Dette vil bli gjort relativt enkelt, men føre til en bedre forståelse av oppgavens tema, problemstilling, samt teoretiske og empiriske fremstilling. Begreper som ikke blir klargjort her men som dukker opp underveis i oppgaven, vil fortløpende bli gjort rede for i den grad det er nødvendig.

2.1.2 Sammenheng mellom variabler

I første del av oppgaven, som inneholder en prosessanalyse av Konkurransetilsynets endringsprosesser, vil endringsatferd være avhengig variabel. Det er atferd i forbindelse med organisasjonsendringer jeg ønsker å si noe om. Jeg vil undersøke hvordan denne atferden blir påvirket av oppgavens uavhengige variabler; instrumentelle og kulturelle faktorer samt myter og omgivelser. Endringsatferden vil i denne oppgaven bli beskrevet med utgangspunkt i endringsprosessene og hvordan disse prosessene arter seg. I oppgavens andre del er det reguleringsatferd som er avhengig variabel. Også her vil de tre perspektivene danne grunnlaget for analysens uavhengige variabler. Jeg vil her se på hvilken effekt en ny og endret struktur og tilsynsstil har på reguleringsatferden i tilsynet, i lys av de tre perspektivene. Ved en studie av organisasjoner og institusjoners beslutningsatferd må vi se på menneskene i organisasjonen, som handler på vegne av organisasjonen. Det er altså individer som handler på vegne av offentlige organisasjoner som danner grunnlaget for den offentlige reguleringsatferden (Egeberg 1989).

2.1.3 Tilsynsstil og reguleringsatferd

Tilsynsstil er et begrep jeg vil bruke for å beskrive hva som kjennetegner Konkurransetilsynets formelle normative struktur, demografi, kultur og forhold til myter og omgivelsene. Tilsynsstil er et samlede begrep som med et instrumentelt utgangspunkt kan defineres som summen av de faktorene som til en hver tid forventes å prege tilsynets reguleringsatferd. Konkurransetilsynets tilsynsstil vil derfor i ulik grad og til ulik tid, være preget av en blanding av formelle signaler, kulturelle forhold og av myter og omgivelsene.

Med reguleringsatferd mener jeg beslutningsatferd i henhold til Konkurransetilsynets utøvelse av funksjon som reguleringsmyndighet. Reguleringsatferden beskriver altså hvordan tilsynet i praksis løser sine pålagte regulerings- og tilsynsoppgaver. Dette innebærer tolkning av formelle retningslinjer og regler, gjennomføring av aksjoner og kontroller og iverksetting av sanksjoner og straffetiltak.

2.1.4 Reorganiseringprosesser

I alt organisasjonsliv møter vi på uttrykk som reorganisering, omorganisering, fornyelse osv. Det er i utgangspunktet nokså intuitivt å forstå hva som menes med slike uttrykk, men graden og omfanget kan variere stort. En reorganisering kan innebære alt fra opprettelsen av et nytt kontor i en avdeling i et direktorat, eller større forandringer som sammenslåing eller deling av departementer. Når vi legger til uttrykket prosess og får reorganiseringssprosess, får uttrykket et litt annet innhold. Selve begrepet prosess kan forstås som aktiviteter og atferd som utspiller seg over tid (Christensen et al. 2004). I første del av oppgaven skal jeg undersøke hvilke prosesser som ligger forut for organisatorisk endring, altså prosessen som fører til reorganisering. Det er mange forskjellige faktorer som kan kjennetegne prosessen forut for en reorganisering, noe de tre teoretiske perspektivene viser. Men felles for alle tre perspektivene er at de sier noe om hvilke deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter som er involvert i en slik prosess, og hvordan forholdet mellom dem utarter seg (ibid).

2.1.5 Effektstudie

En effektstudie innebærer å se på hvilke effekter og implikasjoner ulik organisering av offentlige forvaltninger gir på beslutningsatferden. Det kan være effekter av organisasjonsformer, organisasjonsendringer og offentlige tiltak (ibid). Effektene dette gir vil være forskjellige avhengig av hvilket perspektiv man ser det i lys av. Ut fra de tre perspektivene er det ulike forventninger om sammenhengen mellom organisasjonsendring og effekter, noe som vil gi et utfyllende bilde av hvilke resultater reorganisering av offentlig forvaltning gir. En effektstudie kommer etter prosessstudien i tidsrekkefølge og utfallet av disse henger ofte sammen (ibid).

2.2 Instrumentelt perspektiv

2.2.1 Instrumentelt utgangspunkt

Organisasjoner i den offentlige forvaltningen blir ofte brukt til å gjennomføre oppgaver på vegne av samfunnet, etter ønske fra den politiske ledelsen. Organisasjoner utfører da oppgaver som et ledd i en politisk strategi med på forhånd bestemte mål og klare ønsker om resultater. De fungerer som redskap for den politiske ledelse for å oppnå visse mål. Det er dette som er hovedantagelsen i det instrumentelle perspektivet, organisasjoner blir sett på som potensielle instrument for måloppnåelse og oppgaveløsning (Egeberg 1984). Ut fra et instrumentelt perspektiv kan det forventes en tett kopling mellom visjoner, målsetninger, programmer, vedtak, organisasjonsutforming, iverksetting og effekter (Christensen et al. 2004).

Det instrumentelle perspektivet vil være det teoretiske utgangspunktet for min oppgave. Det innebærer at jeg både i prosess- og effektanalysen vil se hvordan faktorer fra de to andre perspektivene vil hemme og / eller fremme atferd ut fra det instrumentelle perspektivet.

2.2.2 Virkemiddelmodellen

Virkemiddelmodellen er en instrumentell modell som tar sikte på å utvikle et kunnskapsgrunnlag for praktisk handling gjennom organisasjoner (Egeberg 1989). Modellen inneholder tre uavhengige variabler; formell normativ struktur (FNS), organisasjonsdemografi og fysisk struktur. Den avhengige variabelen i modellen er faktisk beslutningsatferd. Det forventes da at FNS, demografi og fysisk struktur vil påvirke vurderingen av problemer, løsninger, aktuelle alternativer, konsekvenser og andre aktørers handlinger og mulige beslutningsmuligheter. Dette igjen gir seg utslag i virkemiddelmodellens avhengige variabel; faktisk beslutningsatferd (ibid). Jeg vil i min oppgave bruke denne modellen som et instrumentelt utgangspunkt og velger å vektlegge FNS og demografi som komponenter. Organisasjonsendringen vil da være forandring i FNS og demografi, gjort for å oppnå bestemte mål og resultater. Kultur- og myteperspektivet vil bli brukt som alternative perspektiver der forandring i FNS og demografi ikke nødvendigvis gir samme ønskede effekter. Kriteriene for å bruke denne modellen er at modellens uavhengige variabler skal kunne begrunnes teoretisk, være lett operasjonaliserbare og potensielt manipulerbare (ibid).

Formell normativ struktur

Med en organisasjons formelle normative struktur menes et sett av relativt stabile, upersonlige og offisielle normer, regler og forventninger, som knytter seg til organisasjonens ulike roller. Den formelle strukturen sier noe om *hvem* som har rett og plikt til å treffe beslutninger, *hva* det skal treffes beslutninger om (saksfelt) og *hvordan* beslutningsaktiviteten skal foregå (Egeberg 1989:18). FNS definerer altså hvem som bør gjøre hva og hvordan det skal gjøres. Den formelle normative strukturen er vanligvis nedfelt i skrevne lover, regler og instruksjoner og avspeiler organisasjonenes formelle informasjons- og kommunikasjonsmønster (Christensen et al. 2004).

Organisasjonsdemografi

Denne komponenten i virkemiddelmodellen henviser til at man kan påvirke beslutningstakingen i en organisasjon gjennom bevisst rekruttering og sammensetting av personell. Det viktige her er egenskapene individene bringer med seg inn og ut i posisjoner og verv i organisasjonen og som antas har betydning for beslutningsatferden (Egeberg 1989). Det er i første rekke tilskrevne og oppnådde sosiobiografiske individuelle kjennetegn; som alder, kjønn, utdanning, yrkesbakgrunn, tjenestetid osv. Men også strukturelle demografiske trekk som kohorter, profesjonsfordeling og relasjonelle forhold kan spille inn (ibid).

2.2.3 Prosessanalyse i et instrumentelt perspektiv

Jeg velger i min oppgave å bruke den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. Der er det ledelsen som kontrollerer prosessen og organisasjonen blir brukt som et instrument og redskap for måloppnåelse (Christensen et al. 2004). Design av den formelle strukturen blir her sett som nødvendig, mulig og oppnåelig. Ledelsen kan manipulere med organisasjonsstrukturen etter hvilke ønsker og mål de har med endringen. Endringen er viljestyrt og avspeiler mål og forventninger hos ledelsen (ibid). Det ligger ofte analytiske vurderinger til grunn for endringen som preges av en mål- middel tankegang (Roness 1997). Det er viktig for ledelsen og ha kunnskap og kontroll over hvilke mål som er mulig å nå og hvordan de kan nåes. Ledelsen må også kunne kalkulere inn eventuell motstand fra andre grupper og ha strategier på hvordan denne motstanden kan overvinnes (ibid). Ledelsen kan her realisere mål gjennom endring, og FNS og demografi blir brukt som instrumenter for å nå disse målene. Det er ledelsen som har kontroll over innholdet og iverksettingen av endringen, samt bestemmer hvem som får delta i prosessen. Det foreligger altså en bevisst tankegang og strategi bak endringen og selve endringsprosessen er styrt fra toppen av hierarkiet. Bakgrunnen for en slik endringsprosess kan ha flere utspring. Inntreden av nye ledere kan føre til nye mål som blir forsøkt nådd gjennom endring. Hvis avstanden mellom eksisterende og ønsket tilstand er stor, kan det tenkes at eksisterende organisasjonsstruktur ikke er egnet til å nå organisasjonens nye mål og oppgaver (Christensen et al. 2004). Det kan også ligge en effektivitets- og

rasjonalitetstankegang bak en instrumentell organisasjonsendring, der man foretar begrenset rasjonelle valg mellom ulike alternativer der effektivitet kan være ett av argumentene (ibid).

Teoretiske forventninger til prosessanalysen

Ett hovedresonnement ved det instrumentelle perspektivet er en klar mål-middeltankegang. Her forventes det at ledelsen har kontroll over alle ledd i endringsprosessen, og at organisasjonen vil bli brukt som et instrument og redskap for måloppnåelse (Roness 1997). Ledelsen, i dette tilfellet ledelsen i AAD, forventes å ta initiativet til endringsprosessen, delta aktivt og kontrollere den med hensyn til aktivisering og definering. Målet med, og bakgrunnen for endringen, vil komme fra den politiske ledelsen som vil styre prosessen etter en hierarkisk kommunikasjonslinje. Deltakerne i endringsprosessen vil være definert ut fra formelle deltakerrettigheter og aktuelle løsningsforslag vil bli kontrollert av ledelsen. Dette vil gi en hierarkisk, lukket og eksklusiv endringsprosess.

2.2.4 Effektanalyse i et instrumentelt perspektiv

Det forventes her en tett kopling mellom mål og effekt. Målene vil ut fra et instrumentelt perspektiv bli nådd gjennom endring av FNS og organisasjonsdemografi. Med bruk av virkemiddelmodellen antas slik endring å få direkte effekt på beslutningsatferd i organisasjonen (Egeberg 1989). Uten å kjenne aktørenes preferanser og vurderinger på forhånd, kan beslutningsatferden dermed forutsees og manipuleres ut fra sammensetningen av FNS og demografi (ibid).

Graden av FNS kan uttrykkes gjennom horisontal og vertikal spesialisering. Den horisontale spesialiseringen vil utfordre koordineringen i organisasjonen mens den vertikale spesialiseringen sier noe om antall hierarkiske nivåer. Disse to måtene å organisere FNS på vil gi ulike effekter på beslutningstakingen. Horisontal spesialisering kan deles inn i fire grupper; formålsspesialisering, prosess / saks-spesialisering, spesialisering etter klientell og spesialisering etter geografi (Hammond 1990). Man kan altså velge en type horisontal spesialisering og forvente å få bestemte

effekter av den. Ved siden av typen spesialisering kan også graden av horisontal spesialisering påvirke effektene. Sterk spesialisering indikerer mange horisontale enheter, mens svak spesialisering indikerer få. Graden vil spille inn på behovet for koordinering og samordning i organisasjonen (ibid). Ved vertikal spesialisering er hierarkisk koordinering den dominerende formen, der går informasjonen gjennom klare kommandolinjer som følger den hierarkiske strukturen. Sterk vertikal spesialisering innebærer en svak sentral styring, der myndighet og autonomi blir delegert ned til underliggende enheter på lavere nivåer i hierarkiet. Svak vertikal spesialisering indikere derimot en sterk sentral styring med færre ledernivåer og ofte en tettere integrering av enheter og aktører (ibid).

Den organisasjonsdemografiske sammensetningen vil i følge virkemiddelmodellen også gi effekter på beslutningsatferden. Det forventes en sammenheng mellom de demografiske kjennetegnene og beslutningsatferden i organisasjonen. Med et instrumentelt utgangspunkt kan ledelsen manipulere og designe sammensetningen og rekrutteringen av personalet for å oppnå ønskede effekter (Egeberg 1989). Her kan kjønn, utdanning, tidligere yrkesbakgrunn og tjenestetid settes sammen for å få organisasjonen til å fungere på ønsket måte. Ansattes nettverk og andre strategiske kontakter kan også bevisst bli brukt av ledelsen for å oppnå resultater. Her blir organisasjonsdemografien, i likhet med den formelle strukturen, et redskap for ledelsen for å nå mål.

Teoretiske forventninger til effektanalysen

Ut fra det instrumentelle perspektivet kan det forventes at Konkurransetilsynets faktiske reguleringsatferd kan spores tilbake til tilsynets formelle struktur. Det forventes at atferden påvirkes ved å endre tilsynets struktur, prosesser og personell (Christensen et al. 2004). Endring av den formelle normative strukturen og organisasjonsdemografien vil dermed føre til endring av reguleringsatferden. Formelle forhold som instruks, retningslinjer og lovverk vil danne grunnlaget for reguleringsatferden. Videre kan det forventes en tett kopling mellom mål og effekt, der Konkurransetilsynet handler i henhold til de formelle hierarkiske styringssignalene gitt av AAD, og treffer sine beslutninger på bakgrunn av mål og

bestemmelser gjengitt i konkurranseloven. Ut fra det instrumentelle perspektivet forventes det altså at Konkurransetilsynets formelle normative struktur og demografi vil være de viktigste forklaringsfaktorene for tilsynets reguleringsatferd.

2.3 Kulturperspektivet

2.3.1 Teoretiske hovedtrekk

Kulturperspektivet er et alternativt perspektiv til det instrumentelle perspektivet. I lys av dette perspektivet vil både prosessen forut for endring og effektene av endringen, se annerledes ut. Kulturperspektivet representerer en av to hovedretninger i institusjonell teori og tilhører den ny- institusjonelle delen som betraktes grunnlagt av March og Olsen (Peters 1999). Her er utgangspunktet at beslutningsatferden i en organisasjon baserer seg på historiske og kulturelle normer og verdier (March og Olsen 1989), ikke organisasjonens FNS. I kulturperspektivet er det ikke nødvendigvis viljestyrte og planlagte handlinger som ligger til grunn for organisasjonsendring, men snarere innarbeidede normer, rutiner og regler, ofte av uformell art. Tanken om kulturteori som grunnlag for organisasjonsendring bygger på Philip Selznicks arbeider om organisasjoner som institusjoner. Selznick (1997) mener formelle organisasjoner gradvis utvikler uformelle normer og verdier som danner grunnlaget for organisasjoners identitet. Individene i organisasjonen identifiserer seg med disse uformelle normene og reglene, noe som fører til en målforskyvning der det ikke lenger er de formelle oppgavene og målene som er viktigst, men uformelle mål som organisasjonens eksistens og ivaretagelse av kulturelle tradisjoner og verdier (ibid). Dette er en institusjonaliseringsprosess som Selznick (1997) mener foregår kontinuerlig og gjør formelle organisasjoner til institusjoner.

Handlingslogikken i et kulturperspektiv baserer seg altså på et annet grunnlag enn i et instrumentelt perspektiv. Dette får konsekvenser for hva som betraktes som viktig i prosessen forut for endring av FNS og demografi og hvilken effekt denne endringen forventes å få på beslutningsatferden.

2.3.2 Kulturelle faktorerers påvirkning på en instrumentell reorganiseringsprosess

I lys av kulturperspektivet forventes det at endringsprosessen vil være påvirket av veletablerte kulturelle trekk i organisasjonen (Christensen et al. 2004). Hvordan vil så dette påvirke en instrumentell reorganiseringsprosess? Hvordan vil det påvirke sammensetningen av deltakere, problemer, løsningsalternativ og beslutningsmuligheter?

Målforskyvning

Sett fra et kulturperspektiv vil bakgrunnen for endring være kompleks og sammensatt og ofte ha utviklet seg over tid. Selznick (1997) mener det kan minne om en evolusjonær utvikling og tilpasningsprosess der eksisterende tilstand og organisasjonens historie vil legge premisser for videre utvikling og endring. Samtidig vil flere mål i organisasjonen enn de rent teknisk instrumentelle være viktig, som jobbsikkerhet, gode karrieremuligheter, selvrealisering og trivsel. Dette kan føre til et annet fokus enn de instrumentelle målsetningene, og en annerledes oppfatning av hva som er viktige problemer og riktige løsninger. Individene i organisasjonen vil ikke nødvendigvis dele ledelsens oppfatning av hva som er viktige problemer og hva grunnene til problemene kan være. Dette kan føre til at ledelsen ikke lenger har tilstrekkelig grad av kontroll over definering av målene, noe som er et viktig kriterium for en vellykket instrumentell endringsprosess.

Kompleksitet

Vektlegging av uformelle normer og verdier vil gjøre organisasjonens sammensetning kompleks (Selznick 1997). Det vil danne seg en uformell struktur som oppstår ved at hvert enkelt medlem av organisasjonen bringer med seg sin personlighet, sine problemer og interesser inn i organisasjonen (Selznick 1997:20). Dette fører til en mer sammensatt organisasjonsstruktur, der medlemmene fyller sin rolle i organisasjonen med mer enn det teknisk instrumentelle. Endringsprosessen antas derfor å bli mer komplisert siden organisasjonen ikke lenger vil fungere kun

som et instrument for ledelsen. Det er ikke bare aktører med formelle deltakerrettigheter som vil bli involvert. De kulturelle og tradisjonelle trekkene rundt en endringsprosess vil åpne for en bredere deltakelse (Christensen et al. 2004). Bred deltakelse kan lette endringsprosessen og gi et sluttresultat som er lettere og enes om. Deltakelse kan også ha en egenverdi i seg selv og kan styrke hele prosessens legitimitet (Lien og Fremstad 1989).

I lys av kulturperspektivet antas det at ledelsen alene ikke kan definere alle problemer og løsninger knyttet til endringsprosessen. Selznick (1997) mener dette vil gjøre hierarkisk styrte endringer vanskeligere. Når uformelle verdier og regler får oppslutning kan det gi grobunn for nettverk og interessekoalisjoner som går på tvers av den formelle strukturen. Det kan føre til at ledelsen må finne støtte i de forskjellige interessekoalisjonene i organisasjonen, noe som vil svekke en hierarkisk styrt endringsprosess (Selznick 1997).

Sti- avhengighet

Uformelle normer og verdier gjør at organisasjonen vil få en særegen identitet og en distinkt kultur, noe som i følge kulturperspektivet vil ha stor betydning for utviklingsveiene organisasjonen senere følger (Christensen et al. 2004). Fremtidige endringer vil altså være sterkt påvirket av tidligere hendelser og den nåværende strukturen. Dette fenomenet kalles sti-avhengighet (Thelen 1999). Tidligere endringer kan avgrense aktuelle handlingsalternativer, og skape et deterministisk syn på endring (ibid). Mål som ble etablert tidlig i organisasjonens historie vil ikke bare ha stor innvirkning på nye målsetninger, de vil også være vanskelig å forandre. Dette på tross av at omgivelsene og de generelle forhold organisasjonen arbeider under har endret seg (Christensen et al. 2004). Omstilling og nytenkning kan derfor føre til store kostnader. Sett fra et instrumentelt perspektiv vil dette føre til en ineffektivitet siden organisasjonen ikke tilpasser seg de endrede handlingsbetingelser. Sti-avhengighet vil på denne måten svekke en instrumentell endringsprosess.

Men sti-avhengighet kan også skape muligheter og lette en instrumentell endringsprosess (ibid). Hvis endringen som foreslåes er i samsvar med de rådende kulturelle normer og verdier, kan dette føre til minimal intern motstand og en rask og

legitim endringsprosess. Her vil nye veier stemme overens med de gamle og endringen kan foregå i samme "mønster" som tidligere. Endringen kan foregå tilnærmet rutinemessig, der uenigheten om målsetninger, problemer og løsninger vil være minimal. Endringen kan da bidra til å skape stabilitet, kontinuitet og trygghet og føre til en befestning av organisasjonens plass i samfunnet. Sti-avhengighet kan også føre til at nye medlemmer lettere forsår hvordan man opptrer i organisasjonen og gjøre sosialiseringen enklere. Dette kan føre til en mer effektiv og enhetlig organisasjon (Christensen et al. 2004).

Teoretiske forventninger til en prosessanalyse

Ut i fra kulturperspektivet forventer jeg å finne en svakere og mer diffus sammenheng mellom problemer, målsetninger og løsninger enn tilfellet var under det instrumentelle perspektivet. Initiativet til endringsprosessene Konkurransetilsynet har gjennomgått vil være komplekst og ha sitt utspring fra flere hold, ikke bare fra politisk ledelse. Sammensetningen av deltakere vil ikke kun være avhengig av formell posisjon og formelle deltakerrettigheter. Prosessene forventes å strekke seg over en lengre tidsperiode og ha evolusjonære trekk. Konkurransetilsynet vil altså gjennomgå en gradvis utvikling og fornyelse som på sikt vil danne grunnlaget for, og bidra til endring. I hvilken grad innholdet i endringene stemmer overens med eksisterende normer og verdier vil være avgjørende for gjennomføringen og utfallet av prosessen. Prinsippet om sti- avhengighet gjør at fremtidige endringer forventes å være sterkt påvirket av tidligere hendelser og den eksisterende strukturen. Innholdet i endringsprosessene antas derfor å være preget av Konkurransetilsynets historie og tidligere veivalg. Uformelle forhold forventes altså å ha en viktig plass i endringsprosessen og påvirke, og i enkelte tilfeller overskygge, de formelle forholdene.

2.3.3 Kulturelle faktors påvirkning på instrumentelle effekter

Hvordan vil kultur ha innvirkning på beslutningsatferden i en organisasjon? Og på hvilken måte vil kultur påvirke den instrumentelle effekten av endring?

Det uformelle hemmer det formelle

Fra kulturperspektivet blir det ikke i samme grad lagt vekt på den formelle normative strukturens betydning for beslutningsatferden. Forandringen av FNS vil ikke bli like utslagsgivende fordi kulturelle faktorer kan skape motstand og treghet mot endring. Hvis innholdet i et vedtak og selve iverksetting av nye strukturer er på kollisjonskurs med de uformelle normer, verdier og oppfatninger, blir sjelden effekten av endringen slik som først forutsett (Christensen et al. 2004). Organisasjonen vil ikke fremstå som et instrument men mer som et mål i seg selv. Egenverdien til organisasjonen vil ha stor betydning og manipulering med FNS og demografi vil ikke gi samme ønskede effekt. Koplingen mellom vedtak, iverksetting og resultater vil være betydelig løsere i kulturperspektivet enn tilfellet er i det instrumentelle (ibid). Det viktigste for å forstå atferden er de uformelle forholdene. Atferden med utspring i uformelle forhold kan da undergrave den instrumentelle effekt av endring. I kulturperspektivet vil endring og fornyelse skje gjennom naturlig utvikling og evolusjon, heller enn bevisst design og planlegging.

Logic of appropriateness

Logic of appropriateness, eller logikken for hva som er "passende atferd" blir sett på som den grunnleggende handlingslogikken i kulturperspektivet (ibid). Ved logic of appropriateness handler individer i en organisasjon ved å følge regler og prosedyrer for hva de oppfatter som passende for de situasjonene de står ovenfor (March og Olsen 1989). Det som blir sentralt i denne handlingslogikken er å bedrive "matching" for å kople situasjoner og identiteter (Christensen et al. 2004). Denne "matchingen" forventes at skjer nokså intuitivt siden kulturen i en organisasjon består av et sett relativt stabile regler og identiteter, ofte av uformell art, som styrer atferden. Dette gjør koplingen forholdsvis enkel siden måten å handle ofte gir seg selv. Medlemmene i en organisasjon vil da ta for gitt hva de skal gjøre ut i fra de kulturelle normene og verdiene, i stedet for å vurdere handlingsalternativene på bakgrunn av sin formelle stillingsinstruks og organisasjonens instrumentelle mål og interesser.

Kultur og demografi

Hvordan kan vi se de kulturelle faktorerers betydning på organisasjonsdemografien? Uformelle normer og verdier kan bli relevant for profesjonsgrupper. Økonomer kan for eksempel vektlegge andre uformelle verdier enn hva samfunnsvitere og jurister gjør (Zuna 1999). Dette kan føre til ulike oppfatninger av hva som ansees som passende reguleringsatferd og føre til konflikt mellom profesjoner. Samtidig kan erfaring og tidligere arbeidsbakgrunn ha innvirkning på hvordan man tolker og vurderer situasjoner. Hvor lang tid den enkelte har vært i organisasjonen kan også påvirke hvilke verdier og målsettinger som blir ansett som viktige og igjen få betydning på beslutningsatferden.

Teoretiske forventninger til effektanalysen

Sett fra kulturperspektivet er det andre forhold som vil ha effekt på beslutningsatferden enn endring av den formelle normative strukturen. Forhold som vil påvirke atferden er Konkurransetilsynets historie og tradisjoner og gjeldende uformelle verdier, normer og regler (Selznick 1997). Den instrumentelle effekten av endring forventes å bli hemmet av kulturelle faktorer, hvis vedtak og implementering av nye strukturer går i mot tilsynets etablerte uformelle normer, verdier og tradisjoner (Christensen et al. 2004). Instrumentelle endringer kan da møte motstand, treghet og frastøting og ikke gi ønskede effekter på beslutningsatferden. Kopling mellom vedtak, iverksetting og effekt vil dermed bli betydelig løsere. Den demografiske sammensetningen i Konkurransetilsynet kan også forventes å bli påvirket av kultur. Det kan føre til at en bevisst manipulering med demografi ikke vil gi ønsket effekt på reguleringsatferden. Uformelle forhold antas altså å ha betydning for reguleringsatferden i Konkurransetilsynet, noe som forventes å påvirke den instrumentelle effekten av endring.

2.4 Myte og omgivelsesperspektiv

2.4.1 Teoretisk grunnlag

Myte og omgivelsesperspektivet hører i likhet med kulturperspektivet inn under institusjonell teori. Men i motsetning til i kulturperspektivet blir det instrumentelle perspektivet her utfordret av verdier, normer, standarder og påvirkninger utenfor organisasjonen. Organisasjonens omgivelser er i dette perspektivet viktigst.

Hva er en myte?

Myter blir skapt under såkalte institusjonaliserte omgivelser, der organisasjoner konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet (Christensen et al 2004:66). Institusjonalisering blir her beskrevet som en prosess der individer aksepterer en felles definisjon av den sosiale virkeligheten, og gjennom gjentatt interaksjon vil denne definisjonen tilslutt oppfattes som en objektiv realitet (Christensen 1994:30). Meyer og Rowan (1991:42) beskriver samme fenomen som en prosess i omgivelsene hvor sosiale prosesser, plikter og problemstillinger oppnår en regelaktig status i sosial bevissthet og handling. Det er disse sosialt skapte normene som finnes i de institusjonaliserte omgivelsene som kalles myter.

Myter blir i mange tilfeller betraktet som en slags organisasjonsoppskrift, som reflektere det omgivelsene anser som den "riktige" og moderne måten å organisere på (Røvik 1998). En organisasjon forholder seg til slike myter på ulike måter, men en vanlig måte er å inkorporere dem, reflektere over dem og endelig vise omgivelsene at myten er tatt i bruk (Christensen et al. 2004). Dette blir primært gjort for å oppnå legitimitet i organisasjonens omgivelser, for myter får ikke nødvendigvis innvirkning på utformingen av den formelle organisasjonsstrukturen eller effekter på beslutningsatferden. Myter fungerer ofte som et "utstillingsvindu" mot omgivelsene og ligger over organisasjonen som et ferniss. Myter blir skapt av ulike aktører i samfunnet og de spres ofte raskt, fortrinnsvis gjennom imitering for så å bli tatt opp av offentlige organisasjoner (ibid). Innholdet i mytene er i dette tilfellet oppskrifter på forskjellige måter å organisere på. Men oppskriftene kommer sjelden som

totalløsninger for bestemte organisasjonsutforminger, men ofte som utsnitt eller deler om hvordan organisasjoner bør organiseres (ibid).

To typer av omgivelser

Enhver organisasjon må ut fra myte- og omgivelsesperspektivet forholde seg til komplekse og sammensatte omgivelser og det kan være fornuftig å dele omgivelsene inn i to sett; teknisk- instrumentelle omgivelser og institusjonelle omgivelser (Christensen 1994). De teknisk instrumentelle omgivelsene retter seg inn mot organisasjonens instrumentelle beslutningsaktivitet og er koplet til organisasjonens teknisk instrumentelle side. Her oppnår organisasjonen legitimitet gjennom å vise til aktivitet rundt bytterelasjoner, produkter, tjenester og effektivitet (Christensen 1994, Brunsson 1989), altså fokus på den formelle strukturens instrumentelle effekter. For å oppnå legitimitet i organisasjonens institusjonelle omgivelser hjelper det ikke å vise til rene instrumentelle effekter. De institusjonelle omgivelsene har en ikke-handlingsrettet karakter og er preget av verdier og normer; myter, for hva som er akseptable tenkemåter, typer kunnskap, profesjoner, organisasjonsformer, planleggings- og budsjettssystemer, tjenester og produkter (Christensen 1994, Meyer og Rowan 1977). De tekniske instrumentelle omgivelsene tilfredstilles altså gjennom instrumentelle effekter mens de institusjonelle omgivelsene tilfredstilles gjennom bruk av myter. For å oppnå full legitimitet i organisasjonens komplekse omgivelser må organisasjonen være i stand til å håndtere begge disse typer av omgivelser. Det gjør organisasjoner ved å skille mellom snakk og handling gjennom øvelsen Brunsson (1989) kaller hykleri og ”doubletalk”.

Flere måter å bli påvirket på

En organisasjon kan også bli påvirket av hendelser i dens nære og fjerne omgivelser. Det kan være konkrete hendelser eller mer langsiktige forandringer i organisasjonens omgivelser. For eksempel kan en forandring i økonomiske, politiske, sosiale og internasjonale forhold ha innvirkning på beslutningsatferden i en organisasjon. Særlig bakgrunnen for endring kan komme som et resultat av press fra aktører i organisasjonens eksterne omgivelser. Det kan utvikle seg et sterkt deterministisk

press der aktører inni organisasjonen betyr lite, mens de utenfor betyr mye. Organisasjoner kan bli "tvunget" til å gjennomføre endringer på grunn av press fra omgivelsene, både nasjonale og internasjonale. Bakgrunnen for organisasjonsendring kan også være at organisasjonen vil tilpasse seg de stadige endringene i omgivelsene.

2.4.2 Myters påvirkning på en instrumentell reorganiseringsprosess

Bakgrunnen for endring, deltakerrettigheter, innholdet i prosessen og alternative løsningsforslag vil se annerledes ut i dette perspektivet. Hovedantakelsen er at det er en betydelig svakere sammenheng mellom mål, middel og resultat, enn hva tilfellet er ut fra det instrumentelle perspektivet.

Hvem som deltar i endringsprosessen og hva innholdet i prosessen er, kan ut fra dette perspektivet være påvirket av hva som er rådende og gjeldende oppskrift på en slik type prosess (Christensen et al. 2004). Hva som vil være legitimt og "riktig" vil variere og skifte med tiden, og kan svekke instrumentelle deltakerrettigheter og påvirke innholdet i prosessen. Men bruk av "moderne" og allment aksepterte fremgangsmåter kan også styrke organisasjonens legitimitet å føre til større oppslutning om prosessen (ibid). Bruk av myter ved endringsprosesser kan også ha en symbolsk effekt ved at organisasjonen blir oppfattet som innovativ og nytenkende (Røvik 1998). I slike tilfeller kan de positive aspektene ved endringen bli vektlagt og de negative undergravd.

Myter kan også bli brukt bevisst for å nå mål og dermed være å fremme en instrumentell styring av en endringsprosess. Organiseringsoppskrifter kan bevisst bli importert for å fremme ledelsens målsetninger. Det vil da foregå en strategisk atferd der man aktivt og bevisst nedhenter visse myter. Politisk og administrativ ledelse kan da reflektere myter gjennom policy- dokumenter og forslag til organisering, eller de kan vedta en reform og gjøre den obligatorisk (Christensen 1994). Dette kan kalles "tvangsmessig" isomorfi (Christensen 1994:32, DiMaggio og Powell 1991), og har klare instrumentelle trekk.

Teoretiske forventninger til prosessanalysen

Ut fra et myte- og omgivelsesperspektiv antas det at alle ledd av en endringsprosess vil være påvirket av myter og ideer i Konkurransetilsynets omgivelser. Omgivelsene vil fungere som et eksternt press, der bruk av løsninger som er kompatibelt med det som til en hver tid oppfattes "riktige" vil styrke tilsynets legitimitet og oppslutning.

2.4.3 Myters påvirkning på instrumentelle effekter

Det går et hovedskille mellom de som mener myter har effekt på beslutningsatferden og de som mener myter kan holdes atskilt fra beslutningsatferden. Meyer og Rowan (1991) mener myter primært er å betrakte som metastrukturelle elementer som kan holdes avskilt fra beslutningsatferden. Myter vil da fungere som et ferniss og ha effekt som et "utstillingsvindu" mot omgivelsene, men uten instrumentelle effekter (ibid). Her vil organisasjonen kunne tilfredsstille omgivelsene ved å vise til ny struktur, men handle ut fra den gamle.

Brunsson (1989) mener det er mulig skille mellom myter og instrumentelle effekter. Han deler organisasjonene inn i to typer; en politisk organisasjon og en handlingsorganisasjon. Den politiske organisasjonen oppnår legitimitet ved å reflektere omgivelsenes inkonsistente normer (Brunsson 1989). Handlingsorganisasjonen er mer løsningsorientert og oppnår legitimitet gjennom bytte av ressurser og vektlegger handling fremfor omfattende analytiske prosesser (ibid). Dette er to idealtypene Brunsson mener gjør det mulig for en organisasjon å skille mellom prat og handling og illustrere hvordan det er mulig å tilfredsstille de forskjellige kravene omgivelsene stiller. Måten dette blir gjort på er å forholde seg til et dobbelt sett av normstrukturer, der man sier en ting og gjør noe annet. Dette kaller Brunsson (1989) doubletalk og hykleri. Med dette illustrerer Brunsson at myter kan holdes avskilt fra instrumentell handling, ved at organisasjoner bevisst forholder seg konsekvent til de komplekse omgivelsene gjennom dekopling av prat og handling.

Røvik (1998) har et litt annet syn på hvilke effekter myter vil ha på beslutningsatferden i en organisasjon. Røvik bruker også to forskjellige teoretiske tilnærminger for hvordan organisasjoner takler sine omgivelser; verktøyperspektivet

og symbolperspektivet. I verktøyperspektivet blir organisasjoner sett på som redskaper for effektiv iverksetting av vedtak, der nettopp effektiviteten avgjør organisasjonens legitimitet (Røvik 1998). Her blir myter brukt bevisst for å gjøre organisasjonen mer effektiv og har således effekt på beslutningsatferden. I symbolperspektivet derimot fremstår myter som meningsbærende symboler, som har fått et meningsinnhold som rekker langt utover det å bare være et redskap for å skape mer effektive organisasjoner (ibid). Myter har altså fått sin legitimitet gjennom å være symboler på grunnleggende verdier og normer i det moderne samfunnet. Men Røvik (1998) knytter symbolperspektivet opp mot verktøyperspektivet ved å si at myter ikke bare er symboler eller bare effektive verktøy. Røvik gir altså en alternativ fortolkning av myters effekter. Der Brunsson og Meyer og Rowan mener myter kan holdes atskilt fra handling, mener Røvik at uansett hvordan myter skapes og formidles kan de tenkes å ha instrumentelle effekter (Brunsson 1989, Meyer og Rowan 1991, Rørvik 1998). Røvik mener altså myter kan operasjonaliseres og ikke bare stilles ut. Bruk av myter kan da være et bevisst forsøk på å realisere mål, ikke bare ligge som et passivt ferniss over organisasjonen.

Teoretiske forventninger til effektanalysen

Ut i fra myte- og omgivelsesperspektivet kan det forventes at Konkurransetilsynets reguleringsatferd i hovedsak er påvirket av omgivelsene, ikke av den formelle strukturen. Omgivelsene kan påvirke tilsynets reguleringsatferd deterministisk gjennom enkelt hendelser, eller på bakgrunn av langsiktige endringer i tilsynets omgivelser. Tilsynet kan også bli påvirket av omgivelsene uten at det gir den samme effekten på reguleringsatferden, da gjennom sosialt skapte myter om hvordan de bør være organisert og utformet. En vanlig måte å takle myter på er å ta dem til seg og reflektere dem uten at de får effekter på beslutningsatferden. Den instrumentelle effekten av endring kan altså ut fra dette perspektivet bli påvirket direkte av forhold i Konkurransetilsynets omgivelser eller gjennom bruk av myter.

2.5 Metode

2.5.1 Innledning

Jeg vil i dette avsnittet redegjøre for oppgavens metodiske grunnlag. Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling og teoretiske perspektiver ble det naturlige å velge en kvalitativ metodisk tilnærming. Datagrunnlaget er basert på to hovedkilder, kvalitative intervjuer og offentlige dokumenter.

2.5.2 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode egner seg best til å undersøke sammenhenger og er ikke i samme grad som kvantitativ metode et redskap for å produsere statistikk. Hellevik (2002:468) definerer kvalitative undersøkelser som undersøkelser der data har form som en tekst som tolkes i analysen. Kvalitativ metode kjennetegnes av undersøkelser der man har et lite utvalg, nærhet til datakilden, der dataens generelle gyldighet ikke står i fokus, men heller ønsket om å skape en dypere forståelse av enheten man undersøker og dens sammenheng med helheten (Andersen 1990). Hovedmålet ved kvalitative undersøkelser blir således å avdekke meninger og skaffe seg forståelse for spesifikke sammenhenger. Kvalitativ metode er en fellesbetegnelse på flere typer undersøkelsesopplegg. Fellestrekkene finnes i måten data blir samlet inn på, hvordan data blir systematisert, hvordan selve analysen blir gjennomført og hvilke muligheter det er for generalisering av funnene.

Utgangspunktet for min oppgave er å undersøke hva som fører til endring av en organisasjon og hvilke effekter en slik endring får på beslutningsatferden. Til denne typen undersøkelser passer kvalitativ metode godt. Andersen (1990) understreker at kvalitativ metode er godt egnet til å skaffe seg forståelse av en konkret organisasjons virkemåte og eksistens. Samtidig passer mitt undersøkelsesopplegg godt med den kvalitative metodens kjennetegn om et lite utvalg og nærhet til datakildene. Målet for oppgaven er heller ikke å skape noen allmenngyldige statistiske generaliseringer, men

et ønske om å gå i dybden på problemstillingen og si noe konkret om oppgavens undersøkelsesenheter; Konkurransetilsynet.

Casestudier

Casestudier kan betraktes som en intensiv og detaljert studie av en enkelt enhet, som gjerne omhandler et unikt fenomen innenfor rammen av det virkelige liv (Hellevik 2002, Andersen 1997, Yin 1994). I mitt tilfelle der målet er å oppnå en dypere forståelse av en enkelt organisasjon innenfor et allerede kjent område, vil casestudie være en velegnet metode. Det finnes ulike måter å studere case på. Hvilken fremgangsmåte som velges er avhengig av hvordan type case man skal studere og hvilken informasjon som er tilgjengelig (Andersen 1997).

Teoretisk fortolkende casestudier

Ved studie av en offentlig organisasjon som Konkurransetilsynet vil det være naturlig å velge en teoretisk fortolkende casestudie. Dette er en hovedtype av casestudier der enheten som studeres sees på som et typisk eksempel av liknende fenomener det allerede finnes enn viss kunnskap og informasjon om (ibid). Studien er teoretisk fortolkende siden det blir brukt eksisterende begreper og teoretiske perspektiver til å strukturere og systematisere studiens empiriske materiale (ibid).

Det er blitt gjennomført flere liknende studier av norske direktorater og tilsyn. Min studie av Konkurransetilsynet kan derfor sees på som et eksempel på en studie av en type fenomen det allerede eksisterer kunnskap om. Jeg anvender kjente statsvitenskaplige teorier og begreper for analyse og strukturering av empirien og har ikke som mål å utvikle en ny teori. Resultater og funn kan dermed tolkes i lys av allerede etablerte teorier og kan i så måte bidra til å styrke eller svekke teoriens forklaringskraft på det enkelte case som studeres.

2.5.3 Oppgavens datagrunnlag

Datagrunnlaget oppgaven bygger på kommer fra to hovedkilder; kvalitative intervjuer og dokumentanalyse. I første del av oppgaven er det foretatt intervjuer med

personer med noe fartstid i Konkurransetilsynet, som var med på overgangen fra direktorat til tilsyn og i så måte kan reflektere over utviklingen av organisasjonen. Det er også gjennomført et intervju med en person som ikke lenger jobber ved tilsynet, tidligere pris- og konkurransedirektør Egil Bakke. I oppgavens andre del fokuseres det på Konkurransetilsynets reguleringsatferd i to større saker, dermed var det naturlig å intervju personer som var aktivt med på behandlingen av disse to sakene. Det er også blitt gjennomført et intervju med ekspedisjonssjef Jan Halvorsen, ved konkurransepolitisk avdeling i Moderniseringsdepartementet. Tilgangen på intervjuobjekter har vært meget god og jeg har hatt muligheten til å intervju nøkkelpersoner med stor kjennskap til problemstillingene jeg ønsket å belyse.

Dokumentanalysen, som jeg anser som oppgavens primære informasjonskilde, er i begge empirikapitlene blitt supplert med de kvalitative intervjuene. Dokumenter om Konkurransetilsynets virksomhet har vært mangfoldig, forholdsvis lett tilgjengelig og i flere forskjellige format. De aller fleste dokumentene er av offentlig karakter som offentlige utredninger, årsberetninger, politiske dokumenter, pressemeldinger og diverse rapporter. Jeg har også benyttet meg av Konkurransetilsynets tidsskrift, Konkurransenytt, samt diverse andre publiseringer fra tilsynet. I andre del av oppgaven har jeg også brukt media som en informasjonskilde. Både Aftenposten Dagens Næringsliv fulgte begge sakene tett og bidro sammen med de andre informasjonskildene til å skape et mangfoldig og godt bilde av casene. Enkelte av henvisningene til avisenes omtale av sakene er gjort til avisenes nettsider, fordi tidligere publiserte artikler er samlet og lett tilgjengelig på disse nettstedene.

Datas validitet

Det er viktig og ønskelig at kvaliteten på dataen som brukes i oppgaven er så god som mulig. Sammen med reliabilitet sier validitet noe om hvor godt egnet datamaterialet er for å belyse oppgavens problemstilling. Validitet sier noe om dataens gyldighet og relevans (Andersen 1990). Hellevik (2002) mener dataens validitet avhenger av hva som er målt og om det som er målt er relevante egenskaper for oppgavens problemstilling. Validitet henger altså sammen med hvordan operasjonaliseringen er gjort fra det teoretiske til det empiriske nivået. For å besvare

første del av problemstillingen har jeg valgt å bruke en prosessanalyse. Ved siden av å presentere de endringer som er gjennomført har jeg studert endringsatferden ved å undersøke hvem som deltar i prosessene og hvilke problemer og løsningsalternativer som var aktuelle. Bakgrunnen for endringene er altså blitt målt med begrepene aktivisering og definering. Dette mener jeg er en fruktbar og tilfredsstillende måte å operasjonalisere problemstillingen på.

Oppgavens andre del er en effektstudie der målet er å undersøke hvilke faktorer som påvirker reguleringsatferd i Konkurransetilsynet. Denne delen er også strukturert med utgangspunkt i teorien, der de ulike perspektivene har ulikt syn på i hvilken grad og hvordan strukturelle endringer får effekt på beslutningsatferden. Også her mener jeg dataene som blir brukt er relevante og gyldige for å belyse problemstillingen på en tilfredsstillende måte. Dette fordi reguleringsatferd slik den er operasjonalisert i min oppgave stemmer godt med den tilsynsatferden som er beskrevet og analysert, samtidig som min empiriske tolkning av perspektivenes innhold stemmer godt med den teoretiske. En effektstudie er i utgangspunktet krevende med flere potensielle utfordringer. Dette vil jeg komme tilbake til i avsnittet om metodiske utfordringer.

Datas reliabilitet

Reliabilitet angir dataens pålitelighet og bestemmes av hvordan undersøkelsen er utført (Hellevik 2002). Andersen (1990) mener reliabiliteten sier noe om i hvor høy grad resultatet fra undersøkelsen påvirkes av tilfældigheter, altså hvor sikkert det er at det vi måler er det vi ønsker å måle. Det viktige blir derfor å gjennomføre målinger med så stor nøyaktighet som mulig slik at de trygt kan brukes i en konklusjon. Offentlige dokumenter og publikasjoner antar jeg er reliable. Dette kildematerialet er også allment tilgjengelig og lar seg i så måte etterprøves hvis det skulle være ønskelig. Å utelukke enhver form for registreringsfeil fra dokumenter og de kvalitative intervjuene er vanskelig. Således vil det være umulig å garantere hundre prosent reliabilitet, men i forhold til intervjuer er det en del forbehold og hensyn som kan taes for å unngå nettopp slike feil.

Kvalitative intervjuer

Intervjuene har som nevnt vært en meget viktig del av oppgavens datagrunnlag og et godt supplement til dokumentanalysen. Intervjuobjektene er valgt ut på bakgrunn av stilling, arbeidsområdet og erfaring. Det var behov for forskjellig type informasjon til forskjellige deler av oppgaven, noe som avspeiles i min bruk av informanter. Alle intervjuene er gjort med bruk av med båndopptaker, dette for å holde fokuset på selve intervjusituasjonen. Bruk av båndopptaker ble gjort i samtykke med intervjuobjektene. Intervjuene var mellom 40 minutter og en time og var av såkalt ustrukturert art. Det innebar at intervjuobjektene fikk anledning til å utdype eventuelle interessante punkter og gav meg muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål der jeg følte det var nødvendig (Hellevik 2002). Enkelte spørsmål ble stilt alle intervjuobjektene, men hovedtyngden av spørsmålene varierte avhengig av hvem som ble intervjuet og ble stilt rundt på forhånd definerte områder og temaer.

Ved gjennomføring av kvalitative intervjuer er det flere forhold som kan påvirke reliabiliteten i materialet som samles inn. Det kan forekomme intervju effekter ved at intervjuobjektet blir påvirket av meg som intervjuer (Mordal 2000). Dette var effekter jeg bevisst prøvde å unngå ved ikke å stille ledende og uklare spørsmål. Bruk av båndopptaker bidro til en trygg og pålitelig registrering av kildematerialet og gjorde kildematerialet mer reliabelt. Intervjuene ble transkribert i ettertid og eventuelle uklarheter ble rettet opp i overensstemmelse med den enkelte informant. All henvisning og sitering fra intervjuene er godkjent og tillatt av informantene i ettertid.

2.5.4 Metodiske utfordringer

Det finnes en rekke metodiske utfordringer ved innsamling av datamaterialet. Dataens validitet og reliabilitet er sammen med intervju effekter nevnt som potensielle utfordringer forskeren må være oppmerksom på. Det er også viktig å se kildene i forhold til sine preformative og meddelende aspekter. Hvis en kilde er preget av opphavsmannes subjektive syn og kilden kan betraktes som et uttrykk for opphavsmannes tanker og følelser, sier det noe om kildens preformative aspekt (Dahl 1986). Ved bruk av kilder må forskeren altså være oppmerksom på forholdet mellom

kilden og opphavsmannen. Dette er noe jeg selv har vært klar over, særlig ved bruk av kilder skrevet av opphavsmenn som har hatt en egeninteresse i å understreke et budskap. En kildes meddelende aspekt innebærer at en kilde kan være en meddelelse om en hendelse eller tilstand (ibid). En kilde kan her ha form som en beretning og forskerens utfordring blir da å vurdere opphavsmannens troverdighet. Dette har i mitt tilfelle vært viktig i intervjusituasjoner, da intervjuobjekter ikke alltid bør vurderes som rene sannhetsvitner til informasjonen de gir.

Å måle effekter av organisasjonsendringer, kulturforandringer osv. innebærer også visse utfordringer det er viktig å være oppmerksom på (Christensen et al 2004). For det første står forskeren ovenfor et motivasjonsproblem. Motivasjonen for å undersøke effekter og resultater av reformer og offentlige tiltak er ikke alltid i alles interesse. En evaluering kan oppfattes som truende hos politisk- og /eller administrativ ledelse og kan føre til tilbakeholding av informasjon og en generell motstand mot effektmåling (ibid). Det kan også forekomme at ledelsen bevisst velger å fokusere på de positive sidene ved en organisasjonsendring, noe som kan sette eventuelle kilder i et performativt aspekt. For det andre kan det ved måling av effekter oppstå et uavhengighetsproblem. De som evaluerer må være uavhengig av dem som evalueres for oppnå pålitelige målinger, samtidig som det kreves en viss nærhet for å forstå verdier og perspektiver til de ulike involverte aktørene (ibid). Dette problemet er særlig tilstedet der offentlige etater evaluerer seg selv og ikke like relevant for min undersøkelse som ekstern og uavhengig hovedfagsstudent. Et siste problem ved måling av effekter er at det ofte eksisterer motstridende, tvetydige og uklare kriterier for å vurdere resultatet (ibid). Da min undersøkelse ikke har hovedfokus på om en organisasjonsendring fungerer godt eller dårlig men heller hvilken effekt endringen har i forhold til andre faktorer, modifiseres dette problemet noe. Det er lettere å undersøke om endringen har effekt enn om effekten er god eller dårlig.

3. Konkurransetilsynets endringsprosesser

3.1 Innledning

Jeg vil nå presentere Konkurransetilsynet omorganiseringsprosesser fra og med opprettelsen i 1994 og frem til våren 2004 da den nye konkurranseloven trådte i kraft. I hovedsak vil jeg konsentrere min fremstilling rundt fire større endringer: Innføring av konkurranselov og overgang fra prisdirektorat til konkurransetilsyn i 1993- 94, reorganisering i 1996, reorganisering og nedleggelse av distriktsapparatet i 2001 og innføring av ny konkurranselov og vedtak om flytting til Bergen i 2004. Det har selvsagt foregått flere endringer ved siden av de jeg nå vil presentere. Noen av dem vil bli nevnt fordi de står i forbindelse med, eller har direkte innvirkning på, en eller flere av de større endringene, mens andre mindre endringer vil bli utelatt. Rundt slike omfattende omorganiseringsprosesser er det stor aktivitet på mange områder, både i og utenfor organisasjonen. Jeg vil i hovedsak fokusere på endringer skjedd i Konkurransetilsynets formelle normative struktur og organisasjonsdemografi.

3.2 Tiden som Prisdirektorat

3.2.1 Fra Thagaard til Bakke

Pris- og konkurranselovgivning i Norge går langt tilbake. Statens prisdirektorat ble opprettet i 1917 i tilknytning til en ny lov om regulering av varepriser (Konkurransetilsynet: Historikk 2002). Bakgrunnen for opprettelsen var å begrense den galopperende prisstigningen under og umiddelbart etter, første verdenskrig (Konkurransetilsynet: Jubileumsskrift 2004). Den første markante skikkelsen i norske pris- og konkurransepolitikk var Wilhelm Lauritz Thagaard. Thagaard ble sjef for Prisdirektoratet i 1920, samme år som den midlertidige prisloven trådte i kraft. Prisloven inneholdt blant annet en meldeplikt for *"konkurranseinnskrenkende*

sammenslutninger, monopoler og storbedrifter” på områder der den frie konkurransen kunne være truet (ibid:13). I 1926 skiftet Statens prisdirektorat navn til Trustkontrollkontoret og flyttet 10 år senere inn i dagens lokaler ved siden av Oslo rådhus. Ved utbruddet av annen verdenskrig ble det behov for en omlegging og styrking av kontroll- og reguleringsvirksomheten. Myndighetene iverksatte prisstopp, samtidig som Administrasjonsrådet fastla et nytt rettsgrunnlag for prisregulering og Trustkontrollkontoret ble omstrukturert og skiftet navn til Prisdirektoratet (Konkurransetilsynet: Historikk 2002). Rett etter krigen, i 1946, ble Prisdirektoratets distriktskontorer opprettet. Kontorene var fordelt i ni distrikter med ca. 80 ansatte og skulle i hovedsak utføre regulerings- og kontroll oppgaver, en oppgave som tidligere ble utført av fylkesmennene (ibid).

I 1953 fikk Norge en permanent prislov; lov om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold. Dette var en turbulent prosess og loven kom på plass etter en hard kamp (Bakke 2004 [intervju]). Loven ble ansett som avansert og moderne i forhold til tilsvarende lover i sammenliknbare land (Konkurransetilsynet: Jubileumsskrift 2004). Dette var betegnende for hele denne perioden; Norge var tidlig ute med en moderne og sterk pris- og konkurransepolitikk (ibid). På slutten av 50-tallet ble det foretatt strukturelle omlegginger og et nytt organ, Statens pristilsyn, ble dannet. Pristilsynet var et resultat av sammenslåingen av distriktskontorene og Statens pris- og rasjonaliseringsinspeksjon. Tilsynet ble raskt administrativt underlagt Prisdirektoratet, og fungerte som en ytre etat med åtte, senere ni, distriktskontorer (Konkurransetilsynet: Historikk 2002). I 1983 fikk Prisdirektoratet ny direktør i Egil Bakke. Bakke kom fra Industriforbundet og ble en markant skikkelse i norsk pris- og konkurransepolitikk. Han var en engasjert og aktiv samfunnsdebattant, og gjorde sitt til at Prisdirektoratet ble synlig i media og fikk en klarere profil utad (Bakke 2004 [intervju]). Bakke sto selv i fronten for den utfordringen pris- og konkurransemyndighetene da sto ovenfor; overgangen fra prisregulering til konkurransepolitikk.

3.2.2 Pris- og konkurransemyndighetenes organisering

Prisdirektoratet var et ordinært forvaltningsorgan med kontroll- og tilsynsvirksomhet som sin primæroppgave (NOU 1989:5). Prisdirektøren var den øverste myndighet innad i organisasjonen og hadde ansvaret for den formelle ledelsen av direktoratet. Direktoratet var i perioden før nedleggelsen delt inn i tre avdelinger som hver ble ledet av en avdelingsleder og 10 kontorer som igjen ble ledet av en kontorsjef eller underdirektør (ibid). Direktoratets tre avdelinger besto av en markeds-, en juridisk- og en administrasjonsavdeling. Driften av Prisdirektoratet var fullt ut finansiert med overføringer fra statsbudsjettet. Direktoratet hadde et fellesbudsjett med Statens pristilsyn som i 1991 var på til sammen 51,2 millioner, hvorav direktoratets andel var på 28 millioner. Med dette betjente Prisdirektoratet ca 80 årsverk (NOU 1991:27).

Prisdirektoratet var administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). AAD hadde i hovedsak ansvaret for administrasjon av lover og forskrifter som dannet det rettslige grunnlaget for Prisdirektoratets virksomhet (ibid). Samtidig hadde departementet myndighet til å treffe beslutninger i særlig viktige enkeltsaker, samt godkjenne Prisdirektoratets avgjørelser i saker som ble ansett å ha stor prinsipiell betydning (ibid). Arbeidet med pris- og konkurranserelaterte saker ble i AAD gjennomført av en egen administrativ enhet kalt Prisavdelingen. Denne avdelingen ble ledet av en ekspedisjonssjef og hadde i 1991 10 årsverk (ibid)

3.3 Overgang til konkurransepolitikk og konkurransetilsyn

3.3.1 Innledning

Allerede i 1981- 82 begynte de norske konkurransemyndighetene å fokusere politikken fra prisregulering til konkurransepolitikk. Det ble i Brundtland-regjeringens første langtidsprogram for perioden 1982- 85 varslet en avvikling av prisreguleringen og en overgang mot konkurransepolitikk.

3.3.2 Fra prisregulering til konkurransepolitikk

Det var ikke bare i Norge denne overgangen mot konkurransepolitikk ble gjennomført. Paradigmeskiftet kom med Chicago- skolens økonomiske tanker som fikk stor innvirkning på både amerikansk og internasjonal konkurransepolitikk på 70-tallet (Bakke 2004 [intervju]). Dette førte til at Prisdirektoratet bevisst deltok aktivt i debatten som pågikk i OECD og andre internasjonale fora om konkurransepolitikk, og da særlig hvordan Chicago- skolens tanker kunne omsettes til europeiske og norske forhold (Konkurransetilsynet: Jubileumsskrift 2004). Overgangen til konkurransepolitikk brakte med seg flere utfordringer for Prisdirektoratet. Hovedoppgaven til hele det ytre apparat var jo kontroll av priser, og med en avvikling av de oppgavene mistet apparatet hele sitt eksistensgrunnlag. Samtidig var det å ha en virksom konkurranse i markedet uforenelig med det å drive prisregulering, Prisdirektoratet måtte dermed avvikle prisreguleringen først og deretter håpe at konkurransen i markedet ville komme (Bakke 2004 [intervju]). Ved siden de innholdsmessige forandringene i tankegangen rundt pris- og konkurransepolitikk, måtte også organiseringen av aktørene forandres. Organiseringen av Prisdirektoratet var ikke hensiktsmessig i forhold til de nye oppgavene, samtidig som den generelle kompetansen rundt konkurransepolitikk var forholdsvis liten (ibid).

Ryssdal- utvalget

2. februar 1990 oppnevnte AAD et utvalg for utredning av en ny pris- og konkurranselov. Utvalget ble ledet av advokat Anders Chr. Stray Ryssdal og hadde syv medlemmer, deriblant daværende prisdirektør Egil Bakke og Einar Hope (NOU 1991:27), konkurransedirektør i perioden 1995- 99. I mandatet fra AAD var det ved siden av ønsket om et nytt lovverk, uttrykt et klart behov for å undersøke konkurransemyndighetenes organisering (ibid). Arbeidet med en ny lov ble begrunnet av utvalget med store endringer i næringslivets organisasjon og virkemåte, en grundig forandring i organiseringen av statlige forvaltning, og fremveksten av nye og mer effektive virkemidler i den økonomiske politikken (ibid). Men den kanskje viktigste

grunnen for et nytt lovverk, var behovet for en lov som var tilpasset de oppgavene Prisdirektoratet nå var satt til å gjøre. Med den gamle loven måtte Prisdirektoratet lete lenge og nøye for å finne maktgrunnlaget for å drive konkurransepolitikk og behovet for en ny lov var stort (Bakke 2004 [intervju]). Dette ble formidlet fra prisdirektør Bakke til AAD med forslag om opprettelse av et utvalg til å vurdere hvilket lovgrunnlag konkurransepolitikken skulle basere seg på (ibid). Dette lovutvalget ble nedsatt av daværende arbeids- og administrasjonsminister Kristin Clemet og dannet utgangspunktet for den nye konkurranseloven og opprettelsen av Konkurransetilsynet.

Forslag om ny konkurranselov og nytt utøvende organ

Ryssdal- utvalgets innstilling til ble avgitt AAD 1.10.1991. Ved siden av forslaget til en ny konkurranselov ble den fremtidige organiseringen og ansvarsfordelingen mellom aktørene i den norske konkurransepolitikken grundig gjennomgått. Det ble fremmet omfattende forslag om å endre organiseringen av aktørene. Både intern organisering innen de forskjellige etatene, samarbeidet mellom dem og ikke minst behovet for hvert enkelt av dem ble grundig vurdert (NOU 1991:27).

I forslaget om ny organisering av konkurransemyndighetene ble det foreslått å opprette et nytt forvaltningsorgan, Konkurransetilsynet, som sammen med departementet skulle ha ansvaret for konkurransepolitikken (ibid). AAD skulle formelt lede konkurransepolitikken og samtidig være klageinstans for Konkurransetilsynets vedtak. Konkurransetilsynet skulle være det nye utøvende og operative organet og bygge på Prisdirektoratets organisasjon (ibid). Utvalget mente Konkurransetilsynet skulle være organisert som en sentral enhet med tilstrekkelige ressurser og bemanning til å håndtere store og vanskelige saker uten at dette skulle gå utover den daglige tilsynsvirksomheten (ibid).

Høsten 1993 ble den nye konkurranseloven vedtatt i Stortinget uten noen stor kamp. Dette i motsetning til i 1953, da det var en voldsom kamp for å få det daværende lovverket for pris- og konkurransepolitikken vedtatt i Stortinget (Bakke 2004 [intervju]). Spørsmål rundt behovet for distriktskontorene ble også debattert av

lovutvalget. Egil Bakke som da var prisdirektør gikk inn for en nedleggelse (NOU 1991:27), noe han hadde vært tilhenger av siden hans inntreden i 1983 (Halvorsen 2005 [intervju]). Men dette var et spørsmål som involverte 100 ansatte og dermed en politisk betent sak, noe som var en av grunnene til at kontorene ble beholdt frem til 2001 (ibid).

De ansatte i Prisdirektoratet ble i stor grad inkludert i denne endringsprosessen, det ble foretatt store utredninger internt om hvordan det nye konkurransetilsynet skulle være, samtidig var eksterne konsulenter trukket inn for å finne best mulig løsninger (Johnsen 2004, Bakke 2004 [intervju]). Men hele prosessen var preget av en partsrepresentasjon fra ulike hold som gjorde at resultatet ble et slags minste felles multiplum og flere av de svakhetene man ønsket og komme rundt ble dermed tatt med videre (Johnsen 2004 [intervju]). Svakheter som senere dannet grunnlaget for deler av omorganiseringen Konkurransetilsynet gjennomførte i 1996.

3.3.3 Ny organisering av konkurransemyndighetene

Ved årsskifte 1993- 94 opphørte Prisdirektoratet, Statens pristilsyn og Prisrådet. Lov av 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet, konkurranse-loven, og lov av 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak trådte i kraft 1.1.1994 (Konkurransetilsynet: Historikk 2002). Samme dag kom også Konkurransetilsynet som nytt utøvende og operativt tilsynsorgan i virksomhet.

Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynet bygde på grunnlaget av det gamle Prisdirektoratet og skulle gjennomføre myndighetenes pris- og konkurransepolitikk. Tilsynets primæroppgaver var å håndheve den nye konkurranse-loven, altså kontrollere at lovens forbud ble overholdt (NOU: 1991:27). Samtidig var tilsyn med konkurranseforholdene i de ulike markedene, tilsyn med offentlige reguleringer og håndheving av EØS / EUs konkurranseregelverk sentrale oppgaver (ibid). Konkurransetilsynet fikk også utrednings- og informasjonsoppgaver på områder som falt inn under deres fagfelt. Det ble understreket at det nye tilsynet skulle ha frihet og fleksibilitet ved

håndheving av loven og ikke minst nok ressurser til å gjennomføre innsamling av materiale, utføre analytiske oppgaver, drive bistandsfunksjoner og samtidig opprettholde utrednings- og informasjonsvirksomheten (ibid).

Konkurransetilsynet ble delt inn i fire avdelinger. En juridisk avdeling, en konkurranseavdeling, en administrasjonsavdeling og en regionavdeling (Konkurransetilsynet: Annual Report 1994 (OECD)). Konkurransetilsynet trengte grundig juridisk kompetanse til å bedømme omfanget av saker og hvordan man skulle reagere, og økonomisk kompetanse til å avgjøre om konkurransen var truet og eventuelt hvilke tiltak som skulle iverksettes (NOU 1991:27). Denne kompetansen ble samlet i to fagavdelinger. Den juridiske avdelingen inneholdt et etterforskningskontor som sørget for at kontroller og tilsyn faktisk fant sted og at informasjon fra forbrukere ble fulgt opp og satt i system. Avdelingen inneholdt ytterligere to kontorer, et juridisk kontor og et kontor med ansvar for tilsynets internasjonale forbindelser (ibid). Opprettelsen av et eget kontor med ansvar for internasjonale forbindelser var nytt og en reaksjon på det økte fokuset på tilpassning og forståelse av EØS /EUs regelverk, noe som også ble sterkt understreket i Ryssdal-utvalgets vurderinger (ibid). Konkurranseavdelingen ble delt inn etter sektorer og type handel, der et kontor fokuserte på konsumenthandel, et annet på industri og et tredje på kommunikasjon og såkalte frie profesjoner (ibid). Ved siden av disse tre kontorene inneholdt konkurranseavdelingen også et kontor for utrednings- og forskningsarbeid (Konkurransetilsynet: Annual Report 1994 (OECD)). Den administrative avdelingen var delt i to kontorer, et informasjonskontor og et administrasjonskontor (ibid). Konkurransetilsynets fjerde avdeling, regionavdelingen, ble opprettet som et svar på nedleggelsen av Statens pristilsyn og fikk i oppgave å drive og koordinere de åtte regionkontorene rundt i landet (NOU 1991:27). Regionavdelingen ble altså den administrative enheten i regionsapparatet og ble nå plassert sentralt hos Konkurransetilsynet i Oslo.

Konkurransetilsynet fremsto i 1994 som et styrket og utvidet organ. Selv om det nye tilsynet i stor grad ble bygd på forgjengeren Prisdirektoratets oppbygning og virkemåte, fikk det flere og utvidede funksjoner. Priserådet ble nedlagt da rådets oppgaver til dels falt bort mens de resterende ble overtatt av Konkurransetilsynet

(ibid). Statens pristilsyn ble som nevnt også nedlagt da pristilsynets oppgaver ble overført til regionavdelingen sentralt hos Konkurransetilsynet i Oslo. Konkurransetilsynet fikk som følge av den nye loven også utvidede håndhevningsfunksjoner, noe som krevde økt bemanning og styrket kompetanse. En økning av det generelle ansvarsområdet krevde også en styrking av ressurser og større budsjetter. Selv med flere nye oppgaver var det viktig for Konkurransetilsynet og videreføre den kunnskapen man hadde i Prisdirektoratet, slik at den erfaringen og kompetansen kunne danne grunnlaget i det nye tilsynets stab (Bakke 2004 [intervju]). Det nye Konkurransetilsynet hadde i 1994 en samlet stab på 145 personer (Konkurransetilsynet: Annual Report 1994 (OECD)) noe som var vesentlig flere enn Prisdirektoratets 80 årsverk (NOU 1991:27). Hovedgrunnen til denne økningen var integreringen av det regionale nettverket inn i Konkurransetilsynet. Ved en sammenslåing av antall årsverk i Prisdirektoratet (80), Priserådet (7) og Statens pristilsyn (78) før omorganiseringen får vi i 1991 165 årsverk (ibid). Selv om antall ansatte og antall årsverk ikke er direkte sammenliknbart indikerer dette en mer effektiv og kostnadsbesparende organisering av konkurransemyndighetene enn tilfellet var før omorganiseringen.

Konkurransopolitisk avdeling

Norsk forvaltnings tradisjon og lov tilsa at AAD skulle ha det overordnede ansvaret for pris- og konkurransepolitikken i Norge. Den tidligere prisavdelingen byttet nå navn til konkurransepolitisk avdeling. Denne avdelingen skulle ved siden av å forvalte konkurranseloven også fungerer som et sekretariat for statsråden og regjeringen i konkurransepolitiske saker (Halvorsen 2005 [intervju]). Avdelingen fikk hovedansvaret for utvikling av konkurranseregelverket i Norge og implementering av EØS / EUs konkurranseregler i norsk rett (Statskonsult rapport 2001:1). Ren detaljkunnskap ble ikke sett på som nødvendig for avdeling da departementet ikke lenger skulle behandle enkeltsaker men mer generelle og strategiske spørsmål (NOU 1991:27). Konkurransopolitisk avdeling skulle altså styre Konkurransetilsynet etter forvaltningsloven og samtidig sørge for at tilsynet til en

hver tid hadde de nødvendige ressurser og midler til disposisjon for best mulig å kunne håndheve konkurranseloven (Halvorsen 2005 [intervju]).

3.4 Intergrering av profesjoner og avklaring av roller

3.4.1 Ny reorganisering i 1996 og opprydning i tidligere problemer

Allerede høsten 1996 gjennomgikk Konkurransetilsynet en ny omorganisering. Utgangspunktet for denne endringsprosessen var de problemene tilsynet dro med seg fra opprettelsen i 1994. Konkurransetilsynet hadde også fått en ny direktør som så behovet for endring og tilpassning av den relativt unge organisasjonen.

Strategisk plan 1996- 1998

En ny strategisk plan for Konkurransetilsynets ble introdusert i 1995. Denne planen kom til etter initiativ fra den nye konkurransedirektøren Einar Hope. Hope, som kom fra Norges Handelshøyskole i Bergen, overtok som direktør etter Egil Bakke, som våren 1995 gikk av med pensjon. Den strategiske planen skulle gjelde for perioden 1996- 1998 og ble både utarbeidet og implementert under ledelse av konkurransedirektør Hope (Konkurransetilsynet: Jubileumstidsskrift 2004, Konkurransetilsynet: Strategisk plan 1996- 1998:). I planen ble det vektlagt at *”tilsynet har en visjon om å være den sentrale autoriteten på konkurransepolicy i alle markeder og samtidig være sentrum for kompetanse og kunnskap på alle spørsmål innen sitt felt”* (Konkurransetilsynet: Annual Report 1995:9). Konkurransetilsynet strategiske mål for perioden 1996- 1998 ble oppsummert i følgende fem punkter:

- Konkurransetilsynet skal være primærautoriteten i alle aspekter av konkurranse i hver del av økonomien.
- Tilsynet skal ta initiativ og oppfordre til konkurranse i de deler av markedet som tidligere har vært deregulert. Samtidig skal tilsynet utøve innflytelse når monopolavtaler i forskjellige sektorer blir utarbeidet.

- Tilsynet skal prøve å påvirke andre offentlige tilsyn /direktorater til å ta konkurransemessige hensyn i sitt arbeid.
- Tilsynet skal samarbeide med konkurransemyndigheter i andre land for å forsikre seg om at konkurranseaspektet spiller en nøkkelrolle i arbeidet med effektiv bruk av ressurser.
- Informasjon om konkurranseforholdene i de forskjellige markedene skal bli gjort lett tilgjengelig for alle involvert aktører. (ibid s 9-10)

Organisatoriske endringer

Konkurransetilsynet ble nå organisert i to avdelinger i stede for fire. De to nye avdelingene ble kalt kontrollavdelingen og konkurranseavdelingen. Siden opprettelsen av tilsynet i 1994 var det et ønske å integrere jurister og økonomer inn i samme avdeling. Tradisjonelt hadde juristene vært samlet i en stor juridisk avdeling, mens økonomene fordelte seg på de forskjellige markedskontorene. Avdelingsdirektør Eigil Johnsen (2004 [intervju]) mener dette var det viktigste som ikke ble endret i 1994, og at det først og fremst skyldes sterk motstand fra profesjonsgruppene, og da særlig fra juristene som var opptatt av å beholde sin juridiske avdelingen. Men med omorganiseringen til to avdelinger ble profesjonene mer blandet, noe mine informanter hevder var til det bedre. For ordningen med jurister og økonomer i separate avdelinger kunne by på store problemer (Bakke 2004, Johnsen 2004, [intervju]) Ved saksbehandlingen der ikke begge profesjonsgruppene var involvert fra starten av, kunne saken bli sendt mellom avdelingene som begge hadde ulikt syn på behandlingen og føre til problemer, treghet, uenighet og ”kamp” mellom jurister og økonomer (Johnsen 2004 [intervju]). Det var tilsynets interne organisering og rutinene rundt saksbehandlingen som skapte dette problemet som på ingen måte gavnet saksbehandlingen i tilsynet (ibid).

Regionsapparatet overlevde nok en omorganisering. Men administreringen av apparatet ble ikke lenger lagt til en selvstendig avdeling men kom inn under kontrollavdelingens ansvar (Konkurransetilsynet: Annual Report 1996). Konkurranseavdelingen besto og ble nå delt inni tre markedsseksjoner, første, andre og tredje markedsseksjon. Dermed videreførte og forsterket konkurranseavdelingen

sin sektorinndeling (Johnsen 2004 [intervju]). Den nye organisasjonen ble formelt ble introdusert 1.10.1996.

3.4.2 Rollefordeling og reguleringsansvar

Ønsket om en klar og tydelig rollefordeling i forhold til andre sektorbaserte myndigheter ble i økende grad trukket frem som viktig fokusområdet for Konkurransetilsynet. Særlig forholdet mellom konkurransepolitisk regulering og sektorspesifikk økonomisk regulering var viktig å klargjøre (Konkurransetilsynet: Jubileumstidsskrift 2004). Denne problemstillingen var i følge den strategiske planen et viktig satsningsområde for Konkurransedirektør Hope, og det var særlig forholdet til sektorer som post og telekommunikasjon, finansnæringen, transport, helse og landbruk som ble trukket frem (Konkurransetilsynet: Annual Report 1996). Bakgrunnen for dette var ønsket om en klar og distinkt rollefordeling mellom Konkurransetilsynet og de andre sektorbaserte organene, særlig rundt tildeling av konsesjoner og ved reguleringsarbeid (ibid).

Dette arbeidet ledet i 1996 til to nye samarbeidsavtaler, en med Norges vassdrags- og energiverk (NVE) og en med Kredittilsynet. Fra før av hadde Konkurransetilsynet i 1995 utarbeidet en liknende avtale med Post- og teletilsynet (Konkurransetilsynet: Annual Report 1996). Hvorfor disse sektorene var særlig viktig å få klargjort samarbeidsmønsteret med, var deres og Konkurransetilsynets overlappende kompetanse- og ansvarsområdet i henhold til konkurransepolitikken (ibid). Samtidig var dette sektorer med forholdsvis lite erfaring fra konkurransespørsmål, som nå gradvis ble åpent for mer konkurranse.

Som følge av denne satsningen inngikk Konkurransetilsynet en omfattende samarbeidsavtale med Kredittilsynet. Denne avtalen kom til etter anmodning fra tilsynenes overordnede departement, Finansdepartementet og AAD (Konkurransetilsynet: Rapport 29/11- 1996). Mandatet fra departementene gikk ut på å kartlegge og klargjøre myndighets- og ansvarsforholdet der begge tilsynene etter loven var tildelt myndighet (ibid). Videre var det et ønske om å utarbeide rutiner for det praktiske samarbeidet i de saker der tilsynene hadde nødvendig kontakt. Før

denne avtalen var det ingen formell avtale mellom de to tilsynene, men Kredittilsynet hadde en rutine på å sende over saker av større konkurransemessig betydning vedrørende oppkjøp, fusjoner osv. til Konkurransetilsynet for en uttalelse (ibid). Men for Konkurransetilsynet var det ikke nok å kun fungere som en høringsinstans på områder de selv hadde selvstendig hjemmel (ibid). Derfor var behovet for en slik avtale stort, samtidig som det ville klargjør rollefordelingen og endelig føre til bedre tilsynsarbeid.

Hovedinnholdet i avtalen mellom Kredittilsynet og Konkurransetilsynet bygde rundt fire grunnprinsipper. Tilsynenes selvstendige rolle skulle ivaretas, selv om de til en hver tid måtte jobbe mot enighet i sak og unngå at eventuelle forskjeller i oppfatning bunnet i misforståelser eller ulikt faktagrunnlag (ibid). Videre skulle avtalen sikre effektivt og betryggende saksarbeid, unødvendig dobbeltarbeid skulle unngås og beslutninger skulle fattes på samme faktagrunnlag. Endelig skulle klarere roller føre til forutsigbarhet for involverte aktører og samtidig gi Finansdepartementet, som Kredittilsynets besluttende organ, best mulig behandlingsgrunnlag (ibid)

3.5 Konkurransetilsynet i perioden frem mot ny reorganisering

3.5.1 Nye utfordringer og strukturelle endringer

Perioden etter omorganiseringen i 1996 var preget av et konkurransetilsyn som stadig sterkere befestet sin posisjon som et viktig forvaltningsorgan. Konkurransetilsynet la vekt på å ha en tydelig og enhetlig profil og så viktigheten i å kommunisere med omverdenen gjennom media, egne publikasjoner og ikke minst gjennom internett. Vinteren 1998 fikk tilsynet sin egen nettside, www.konkurransetilsynet.no. Siden skulle inneholde publikasjoner, informasjon og lenker til forbrukeren, næringsdrivende og andre interesserte (Konkurransetilsynet: Årsrapport 1998). Tilsynets informasjonsvirksomhet blir sett på som et av flere strategiske virkemidler.

Ved siden av nytt nettsted, ble det eksterne tidsskriftet "Konkurranse" etablert for å bidra til en styrket dialog med aktuelle målgrupper (ibid).

Organisasjonsendringer

Organiseringen av Konkurransetilsynet var også i denne perioden et tema for stadig diskusjon og forbedring. I 1998 fikk tilsynet en budsjettøkning fra AAD som sto i sammenheng med behovet for å styrke arbeidet med de markedsområdene som gjennom nye reguleringsreformer var kommet inn under Konkurransetilsynets virkeområde, blant annet telesektoren, luftfarten og kraftmarkedet (ibid). Som en umiddelbar følge av denne bevilgningsøkningen ble tilsynets konkurranseavdeling utvidet fra tre til fire markedsseksjoner (ibid). Opprettelsen av ytterligere en markedsseksjon ble fra Konkurransetilsynets side sett på som et vellykket og viktig steg mot målsetningen om økt satsning på markedsområder som ble åpnet for konkurranse (ibid). Sent i 1998 ble det gjennomført en omorganisering av Konkurransetilsynets utredningsenhet, der den tidligere utredningsseksjonen nå ble gjort om til en egen stabsenhet, kalt utredningsstaben, og lagt inn horisontalt på linje med de tre andre stabsenhetene (ibid).

Ny strategisk plan for 1999- 2001

En ny strategisk plan for perioden 1999- 2001 ble utarbeidet i 1998. Planen var et svar på utviklingen i de tekniske, økonomiske og politiske omgivelsene som stilte Konkurransetilsynet ovenfor stadig nye oppgaver og utfordringer (ibid). En aktiv utøvelse av konkurransepolitikken samt videreføring av arbeidet med de deregulerte markedene ble uttrykt som planens hovedpunkter. I en oppsummering av året som var gått uttrykte konkurransedirektør Hope i tilsynets årsrapport (1998) at arbeidet med denne strategiske planen hadde hatt en positiv innvirkning på hele organisasjonen. Samtlige av de ansatte hadde blitt oppfordret til å bidra med synspunkter og innspill for å skape et så bredt grunnlag som mulig (ibid).

Internasjonalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid har vært en viktig del av Konkurransetilsynets virksomhet. Allerede på midten av 80- tallet var Prisdirektoratet deltakere i regelmessige OECD

møter. Der ble pris- og konkurranse spørsmål diskutert og direktoratet fikk nyttige impulser om hvordan konkurransepolitikk ble drevet andre steder i verden (Bakke 2004 [intervju]). Denne typen samarbeid har utviklet seg og fått gradvis høyere prioritet. Det er særlig på tre nivåer Konkurransetilsynet opererer internasjonalt, på EØS /EU nivå, gjennom OECD, og på det nordiske nivået (Halvorsen 2005 [intervju], Johnsen 2004 [intervju], Bue 2000).

3.5.2 Demografisk oppbygning

Ved utgangen av 1999 var det 154 ansatte i Konkurransetilsynet, 57 av disse var tilknyttet regionkontorene utenfor Oslo, til sammen utgjorde dette 145 årsverk. Kvinneandelen var i hele tilsynet på 44 %, mens fire av 23 leder var kvinner (Konkurransetilsynet: Årsberetning 1999:34). Målsetningen om 30 % kvinnelige ledere ble uttrykt og ønsket nådd innen 2001 (ibid). Kompetansenivået i organisasjonen ble betraktet som høyt, 75 % av de ansatte hadde akademisk utdanning mens alle saksbehandlere og ledere i sentralenheten hadde høyere utdanning (ibid). Profesjonsfordelingen i tilsynet viste en sterk representasjon av høyere utdannede økonomer med 36 %, andel jurister var på 17 %, ansatte under betegnelsen øvrig høyere universitets- og høyskoleutdannelse tilsvarte 24 %, mens kategorien annet står for de resterende 23 % (ibid).

3.6 Konkurransetilsynet og New Public Management

3.6.1 Innledning

Norsk offentlig forvaltning ble i likhet med mange land utsatt for reformbølgen New Public Management (NPM). Denne reformbølgen kom til Norge i begynnelsen av 1980- tallet, og skulle få strek innvirkning på hvordan offentlig forvaltning ble organisert, ikke minst organiseringen av underliggende etater som tilsyn og direktorat.

3.6.2 New Public Management

Hovedtankene i NPM er at offentlig sektor skal ha større fokus mot effektivitet, resultat, konkurranse, marked og bruker, altså bli mer management- orientert i sin virksomhet (Christensen og Lægreid 2001). For å kunne nå dette målet om en mer kostnadseffektiv drift legges det opp til organisasjonsformer der offentlig sektor skal trekke paralleller fra driften i privat sektor (ibid). Norge blir ansett som en forholdsvis forsiktig reformator av NPM- ideer, men visse komponenter er blitt tatt i bruk og fått relativt stor utbredelse. Det er særlig mål- og resultatstyring (MRS) og strukturell fristilling som har stått sentralt ved bruk av NPM i Norge (ibid). Med MRS er målet å flytte fokus bort fra regler og prosedyrer og heller strekke seg mot resultater gjennom bruk av målsetninger for driften (ibid). Denne komponenten har i Norge vært særlig utprøvd innen offentlige budsjettssystemer og statlige lederlønnprogram. Når det gjelder strukturell fristilling flyttes fokus mot rene strukturelle løsninger der særlig opprettelse av mer autonome statlige tilsyn og forvaltningsbedrifter har vært viktig (ibid). Mer fokus på autonome statlige tilsyn har kommet ved at staten har bygget ut kontroll- og tilsynsoppgavene og lagt disse oppgavene til egne eksterne, ekspertorienterte tilsyn der ønsket har vært å føre tilsyn på en klarere og bedre måte (ibid). Det er nettopp denne delen av NPM det er naturlig å tro at Konkurransetilsynet er blitt berørt av.

3.6.3 NPM i Konkurransetilsynet

Ved opprettelsen av Konkurransetilsynet i 1994 ble det fra Ryssdal- utvalget vektlagt at etaten som skulle ta over etter Prisdirektoratet, måtte ha betydelig ekspertise innen sitt fagfelt da oppgavene etaten skulle løse var klarere og mer entydige enn hva tilfellet hadde vært tidligere (NOU 1991:27). Samtidig ble det understreket at departementet ikke lenger trengte samme detaljkunnskap da departementets oppgave nå var å jobbe med generelle spørsmål og ikke enkeltsaker (ibid). Denne friere stillingen i forhold til overordnet departementet kan nevnes som et eksempel på NPM i Konkurransetilsynet. Den sterkere vertikale spesialiseringen med vekt på autonomi

for underliggende etat merkes også i tilsynet der mindre politisk innblanding i enkelt saker ble oppfattet som positivt for saksbehandlingen (Johnsen 2004 [intervju]). Konkurransetilsynet har også uttrykt en stadig klarere målstruktur for sin virksomhet. I tilsynets årsberetning fra 1999 er det første som møter leseren en tydeliggjøring av tilsynets visjoner og hovedmålsetninger, som inneholder formålet med tilsynets virksomhet. Dette blir bekreftet i en rapport fra Statskonsult (2001:2) der styringsdialogen mellom AAD og Konkurransetilsynet blir beskrevet å være basert på en målsetning om MRS. Utarbeidelse av gode resultatmål blir understreket som et viktig grunnlag for å vurdere tilsynets arbeid. Men selv med en tydelig målstruktur for tilsynets virksomhet fremheves det i rapporten at målene i liten grad blir brukt i den løpende styringen, loven blir ansett å spille en langt viktigere rolle (ibid).

3.7 Reorganisering og nedlegging av regionapparatet

3.7.1 Innledning

Store endringer skulle prege Konkurransetilsynet i 2000 og første del av 2001. Regionapparatet ble avviklet, Konkurransetilsynets interne struktur ble reorganisert og en revisjon av den norske konkurranselovgivningen ble iverksatt. For Konkurransetilsynet ble ”omstilling” et nøkkelord.

3.7.2 Utgangspunkt før ny reorganisering

I april 1999 ble Knut Eggum Johansen ansatt som ny konkurransedirektør da Einar Hope vendte tilbake til sitt virke som professor ved Norges Handelshøyskole i Bergen (Konkurransetilsynet: Historikk, 2002). Eggum Johansen er utdannet økonom og har jobbet i ulike stillinger i Finansdepartementet siden 1971. I 1990 ble han utnevnt til ekspedisjonssjef i samme departement og ledet først toll- og avgiftsavdelingen og deretter departementets administrasjonsavdeling (Konkurransetilsynet: Pressemelding Nr. 2/ 2005).

Konkurransetilsynet besto tidlig i 2000 av tre avdelinger. Den tredje avdelingen, i tillegg til konkurranse- og kontrollavdelingen, var administrasjonsavdelingen. Denne avdelingen tok over for administrasjonsstaben og inneholdt tre seksjoner; personal, økonomi og informasjonssystemer (Konkurransetilsynet: Årsberetning 1999). Konkurranseavdelingen besto forholdsvis uforandret, men i stedet for å benevne seksjonene med nummer fikk de navn etter sektorområde. Dette resulterte i fire seksjoner innen for følgende felt; næringsmidler og andre forbruksvarer, industrivarer og energi, transport, finans og teletjenester, og medier og kultur (ibid). Kontrollavdelingen besto uforandret med et kontrollkontor samt ansvaret for driften og administreringen av de 8 regionkontorene.

Organiseringen av og behovet for Konkurransetilsynets regionapparatet var et stadig tilbakevendende tema som også 1999 var oppe til diskusjon. I AADs budsjettproporsjon for 1999 ble det skissert en tilpasning av dette apparatet, der det ble fremlagt et ønske om økt effektivitet i kontrollavdelingen gjennom tettere samhandling mellom sentralenheten og regionkontorene (St.prp.nr1 1998- 99). I 1999 ble ett av regionkontorene omstrukturert ved at Hamar- kontoret ble administrativt knyttet til Oslo- kontoret, også dette skissert i AADs budsjettproporsjon (ibid).

Konkurransedirektør Eggum Johansen betegner perioden forut for omorganiseringen i 2001, som en periode med ro i organisasjonen der tilsynet fokuserte på oppbygging av kompetansen for å takle stadig mer krevende saker (Konkurransetilsynet: Jubileumsnytt 2004). Det kom derfor som en stor overraskelse da det høsten 2000 ble kjent at regjeringen, i statsbudsjettet for 2001, foreslo at Konkurransetilsynet regionapparat skulle avvikles (ibid).

3.7.3 Prosess frem mot ny endring

Diskusjonen rundt Konkurransetilsynet regionapparat hadde vart lenge og fikk tilslutt sin endelige løsning høsten 2000. Regionkontorene var tidligere drevet av Pristilsynet, som igjen var underlagt, både faglig og administrativt, Prisdirektoratet. Først ved omorganiseringen i 1994 ble driften av regionapparatet lagt inn under sentralenheten, da til regionavdelingen i Konkurransetilsynet. Denne avdelingen ble

opprettet med bakgrunn i nettopp Pristilsynet arbeidsoppgaver. I 2000 var det kontrollavdelingen som hadde ansvaret for driften av de syv regionskontorene i Oslo /Hamar, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø.

Nedleggelsen av Konkurransetilsynets regionskontorer kom etter en lang diskusjonsprosess om nødvendigheten av dette apparatet. Som nevnt var det allerede i 1983 delte meninger om behovet for kontorene. Bakke (2004 [intervju]) oppfattet Pristilsynets plassering og funksjon som et problem. *"Pristilsynet var ingen egen etat, men en del av Prisdirektoratet. Pristilsynets sjefer kunne derfor ikke komme sammen og samle seg om Pristilsynets uttalelser alene"* (ibid). Ved omlegging av politikken fra pris- til konkurransepolitikk ble problemet rundt regionkontorene tydeligere. Pristilsynet mistet sine generelle oppgaver, noe som ble oppfattet som et stort problem (ibid). Det ble gjort forsøk på nye måter for sysselsetting av Pristilsynets stab, men i realiteten viste det seg å være stor mangel på reelle oppgaver for dette tilsynet. På denne tiden var også kompetansen til å drive konkurransepolitikk liten i Prisdirektoratet, og den ble ansett som betydelig mindre i regionkontorene (ibid). Dette til sammen dannet bakgrunnen for prisdirektør Bakkes standpunkt i Ryssdal utvalgets utredning, der han gikk inn for at Pristilsynet og regionkontorene burde avvikles. Bakkes standpunkt vakte oppsikt blant de ansatte i regionskontorene. Som leder av kontorene og de 100 ansatte, gav han med sitt standpunkt klar beskjed om at de var overflødige og feil bruk av ressurser (Halvorsen 2005 [intervju]). Et flertall i utvalget mente i likhet med Bakke at behovet for regionkontorene ikke var til stede (NOU 1991: 27). Flertallet hevdet det ikke var nødvendig med et lokalt apparat ut fra forslaget om en ny konkurranselov, og mente grove overtredelser ville bli plukket opp av sentralenheten (ibid). Det ble også vektlagt at ingen sammenliknbare land hadde et tilsvarende lokalt apparat (ibid). Men avvikling av regionapparatet var en politisk viktig sak som innebar mange arbeidsplasser (Halvorsen 2005 [intervju]). Regjeringen og stortingsflertallet fulgte ikke Ryssdal- utvalgets flertall og beholdt regionapparatet. Pristilsynet som egen enhet ble imidlertid avviklet, men kontorene ble beholdt og organisert inn som en egen avdeling i det nye Konkurransetilsynet.

I 1996 var behovet for regionapparatet igjen på programmet. I statsbudsjettet for 1997 (St prp nr 1, 1996- 1997) bekreftes det at oppgavene til sentralenheten, Konkurransetilsynet, har vokst mens en del av oppgavene ved regionkontorene relativt sett har fått mindre betydning. På det grunnlaget la Konkurransetilsynets frem et forslag om å redusere antall regionkontorer fra åtte til fem i perioden frem til 1.1 2000. Tilsynet hadde flere ganger i løpet av 90- tallet foreslått en regulering av regionkontorenes omfang og virksomhet, nettopp fordi kontorene ikke var tilpasset de oppgavene Konkurransetilsynet var pålagt (Johnsen 2004 [intervju]). Men motstanden hadde vært stor, særlig fra de ansattes organisasjoner og forslaget nådde heller ikke frem på politisk nivå (ibid). AAD mente utfordringene Konkurransetilsynet sto ovenfor ville stille meget store krav til tilsynets kapasitet og kunnskap. Noe som ville gjøre det nødvendig å styrke effektiviteten og kompetansen i hele organisasjon (St prp 1 1998-1999). Den beste måten å gjøre dette på mente departementet var å videreføre modellen med lokal representasjon gjennom de åtte regionkontorene (ibid). Det ble derimot gjort noen mindre forandringer ved å gå ned på bemanningen ved enkelte av kontorene og legge kontoret på Hamar administrativt under sentralenheten i Oslo. Dermed overlevde regionsapparatet nok en gang.

13. september 2000 informerte daværende arbeids- og administrasjonsminister Jørgen Kosmo Konkurransetilsynet om at tilsynets regionsapparat skulle avvikles (Konkurransetilsynet: Historikk 2002). Stortingsflertallet hadde sluttet seg til regjeringens forslag om avvikling av regionapparatet, som var innarbeidet i forslaget til statsbudsjettet for 2001 (ibid). Begrunnelsen for nedleggelse var i første rekke Konkurransetilsynets endrede oppgaver. Minimal prisregulering og priskontroll og primæroppgave som håndhever av konkurranseloven og EØS / EU sitt konkurranseregelverk, gjorde behovet for et regionapparat lite (St prp nr 1 2000-2001). Samtidig ble det lagt vekt på at tilsynet skulle få *"anledning til å samle og utvikle sin kompetanse innefor et sterkt fagmiljø for å møte økt internasjonalisering og utvikling i retning av større og mer profesjonelle aktører i næringslivet"* (St prp nr 1 2000- 2001, kap.1550). Samlingen av Konkurransetilsynets organisasjon til en sentral enhet var også økonomisk motivert. Dette ville gi ressursbesparelser som passet godt inn i de stramme ressursrammene regjeringen nå la frem. Det var faktisk

en forutsetning fra regjeringens side at omorganiseringen over tid samlet sett ville gi en innsparingseffekt ved at Konkurransetilsynet utførte de pålagte oppgavene på en mer effektiv måte og med færre ansatte (ibid). Avviklingen av regionskontorene var også et ledd i regjeringen fornyelses av offentlig sektor (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2000). Dette var et fornyelsesprogram som ble lagt frem i statsbudsjettet for 2001 der regjeringens hovedmål var *”å fornye, omstille og effektivisere forvaltningen slik at den kan fungere bedre i forhold til befolkningens behov og samfunnsøkonomiske krav”* (St prp nr 1 2000- 2001, kap.4.1). Det ble nå gjort en 180 graders sving på vurderingen av behovet for regionapparatet og statsråden kom frem til apparatet som tidligere hadde vært ”fredet” mot endringer, nå skulle legges ned (Johnsen 2004 [intervju]).

3.7.4 Konkurransetilsynet etter reorganisering

Parallelt med avviklingen av regionalapparatet skulle hele Konkurransetilsynet gjennomgå en omorganiseringsprosess som der målet var å ha en ny og moderne organisasjon ferdig til sommeren 2001 (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2001). To hovedkomponenter ble vektlagt ved valg av ny organisasjonsmodell, økt fokusering på faglig samordning og prosjektorganisering (ibid). Den nye organisasjonen skulle få en flatere struktur og med større vekt på samarbeid på tvers av seksjoner og avdelinger. Konkurransedirektøren hadde nå en stabsenhet tett under seg, ellers var organisasjonen delt inn i fire avdelinger; administrasjonsavdelingen, markedsavdeling 1, markedsavdeling 2 og etterforskningsavdelingen (ibid). Staben skulle ha et tverrfaglig ansvarsområde for hele organisasjonen med hovedvekt på koordinering av juridiske og økonomiske utredningsprosjekter og samordningen av tilsynets internasjonale virksomhet (ibid). Administrasjonsavdelingen hadde tilnærmet like arbeidsoppgaver som i den ”gamle” organisasjonen, med vekt på fellestjenester innen personaladministrasjon, økonomiforvaltning, dokumentasjon, IT og generell administrativ service (ibid). Markedsavdelingene tok over for den tidligere konkurranseavdelingen med en sektorinndeling etter gitte ansvarsområder (ibid). Avdelingene skulle føre tilsyn med markedene i de forskjellige sektorene og

iverksette tiltak overfor konkurransebegrensninger. Etterforskningsavdelingen fikk ansvaret for tilsynets kontrollvirksomhet med fokus på det prosessuelle, strafferettslige og etterforskningsmessige arbeidet (ibid). Hver av de fire avdelingene ble ledet av en avdelingsdirektør som under seg hadde seksjonssjefer med ansvar for den enkelte seksjon. Den nye organisasjonen ble formelt etablert 1. juni 2001, regionkontorene formelt opphørt 1. april, men ble organisert som en ”omstillingsenhet” frem til midten av desember samme år (Konkurransetilsynet: Historikk 2002).

Konkurransetilsynet hadde etter omorganisering og avvikling av regionapparatet en bemanning på 113 ansatte ved utgangen av 2001, med 49 % kvinner (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2001). Tilsynet nådde i 2000 AADs og tilsynets egen målsetning om 38 % kvinner i lederstilling og fulgte opp i 2001 med åtte av 18 kvinner som gir en andel på 44 % (ibid), en økning fra 8 % i 1998.

Omorganiseringsprosessen ble arbeidskrevende og tok mye av tilsynets tid og ressurser i den aktuelle perioden. Konkurransetilsynet fikk ved behandling av revidert nasjonalbudsjett en tilleggsbevilgning på 8,3 millioner kroner for å dekke ekstraavgiftene med avviklingen av regionkontorene og etableringen av den nye organisasjonen (St prp 1 2001-2002). I desember 2001 fikk tilsynet en ny ekstrabevilgning på 2,5 millioner (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2001). Omorganiseringen ble i budsjettforslaget for 2002 oppsummert som vellykket. Konkurransetilsynets gjennomføring og omstilling ble beskrevet som tilfredsstillende, tatt i betraktning de store utfordringer organisasjonen ble stilt ovenfor (St prp 1 2001-2002). Den samme omorganiseringen ble også i OECDs landrapport for Norge (OECD 2003: Report on Regulatory Reform in Norway) beskrevet som vellykket, og rapporten konkluderer med at norsk konkurransepolitikk var blitt styrket.

3.8 Ny tilsynsorganisering og ny konkurranselov

3.8.1 Innledning

Konkurransetilsynet ønsket etter omorganiseringen i 2001 å fremstå som ”en brukerorientert etat med autoritet på konkurranse spørsmål og med et omdømme som faglig kompetent, handlekraftig, effektiv, problemløsende og serviceinnstilt” (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2002:3). Dette var en sentral målsetning for et tilsyn som etter flere større omstillingsprosesser så behovet for en konsolidering og stabilisering av organisasjonen, vende seg til nye oppgaver og arbeidsrutiner, samt ta fatt på store og omfattende saker (ibid). Men regjeringsskifte høsten 2001 var starten på en ny epoke for Konkurransetilsynet. Resultatet ble vedtak om flytting, der tilsynet skulle være operativt i Bergen innen utgangen av 2006. Parallelt bisto tilsynet også Graver- utvalgets arbeid med den nye konkurranseloven som trådte i kraft 1.5.2004.

3.8.2 Graver- utvalget

Høsten 2000 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle gjennomgå den norske konkurranselovgivningen og komme med forslag til et nytt lovverk. Professor Hans Petter Graver ble i statsråd 24. november oppnevnt til å lede utvalget. Hovedgrunnen for gjennomgangen av konkurranseloven var erfaringene man hadde gjort med den norske konkurranseloven i forhold til EØS sitt regelverk, og den fortløpende utviklingen som har skjedd i EØS og EU på dette området (NOU 2003:12). Utvalget ble bedt å ta stilling til om det var behov for å gi de norske konkurransemyndigheten utvidet håndhevningsmyndighet og om en ny lov eventuelt burde utformes etter et mønster fra EØS- avtalens regelverk (ibid). Andre sentrale problemstillinger utvalget skulle ta stilling til var organiseringen av konkurransemyndighetene, oppgave og ansvarsfordelingen mellom konkurransemyndighetene og sektormyndighetene, samt utformingen av hensynsmessige sanksjonsmidler for å sikre en effektiv håndhevelse og etterlevelse av loven (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2002). Utvalget besto av 13 personer der tilsynet var representert med sin juridiske direktør.

Konkurranselovutvalget fikk nye instruksjoner da Victor Norman overtok som arbeids- og administrasjonsminister høsten 2001. Norman ba utvalget utrede forslag som skulle styrke Konkurransetilsynets posisjon og uavhengighet. (Konkurransenytt nr 10 2001). Utvalget fikk blant annet i oppgave å utrede muligheten for opprettelse av et uavhengig klageorgan for Konkurransetilsynets vedtak, et organ som skulle ta over AADs rolle som klageinstans (ibid). Norman ønsket også at utvalget skulle se på muligheten for å samle alt tilsyn av konkurranserelaterte forhold inn under Konkurransetilsynet ansvarsområdet (ibid). Arbeidet endte med at utvalget, 9.4.2003, la frem NOU 2003: 12: "Ny Konkurranselov". Denne utredningen dannet grunnlaget for den nye konkurranseloven som ble vedtatt av Stortinget 26.2.2004.

Den nye norske konkurranseloven trådte i kraft 1. mai 2004 og erstattet fra det tidspunktet konkurranseloven fra 1993. Loven var et resultat av en lang prosess og en viktig del av regjeringens moderniseringsarbeid. Loven ble av moderniseringsminister Morten A. Meyer beskrevet som en moderne lov, på linje med liknende regelverk i de fleste andre europeiske land (Dagens Næringsliv 3.5.2004).

3.8.3 Ny konkurransepolitisk handlingsplan

2001 var et hektisk og omfattende år for Konkurransetilsynet og ble beskrevet av konkurransedirektør Eggum Johansen som et "*merkeår for norsk konkurransepolitikk*" (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2001:4). Året ble avsluttet med at Bondevik-regjeringen tiltrådte med et sterkt ønske om å styrke den norske konkurransepolitikken (ibid). Victor Norman ble utnevnt til ny arbeids- og administrasjonsminister og lanserte 26.10.2001 en ny handlingsplan på fem punkter:

- Større vekt på konkurransepolitiske hensyn og en styrking av Konkurransetilsynet.
- En gjennomgang av offentlige reguleringer og ordninger som kan ha konkurransebegrensende virkninger
- Sikre at statlige / offentlige innkjøp bidrar til å stimulere konkurranse og etableringsmuligheter.

- Sikre at salg av statlige selskaper ikke bidrar til konkurransebegrensninger og monopoldannelser.
- Sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse (AAD: Handlingsplan for styrking av konkurransepolitikken 2001).

Handlingsplanen reflekterte samarbeidsregjeringens høye ambisjoner og ønske om en økt satsning på konkurransepolitikk. Statsråd Norman lovet Konkurransetilsynet sterk politisk støtte fra regjeringen til å gjennomføre en aktiv håndheving av konkurranseloven, i tillegg til en større vekt på konkurransehensyn i avveining med andre hensyn ved klagebehandling av tilsynets vedtak (Konkurransenytt nr 10 2001).

3.8.4 Tilsynsmeldingen

5. desember 2002 ble det kjent at Konkurransetilsynet skulle flyttes til Bergen. Dette kom frem av en Stortingsmeldingen som skulle legges frem i januar 2003 der regjeringen ville varsle Konkurransetilsynet om flyttingen. Denne Stortingsmeldingen fra AAD (nr 17, 2002-2003) ble kjent som tilsynsmeldingen og skisserte en omfattende og ny organisering av de norske tilsynsmyndighetene. Fysisk utflytting av tilsynsorganer ble foreslått som virkemiddel og få tilsyn ble uberørt. Stortingsmeldingen skisserte tre hovedutfordringer for tilsynsorganene. For det første ble det fremsatt mål om større rolleklarhet hos tilsynene. For det andre ville AAD styrke tilsynenes legitimitet ovenfor borgere og tilsynsobjektene. Og for det tredje var det utfordringer knyttet de virkningene tilsynenes organisering og arbeidsform har for næringslivet (ibid). Disse tre hovedutfordringene ble oppsummert i fire idealer for organisering av tilsyn:

- En klar og tydelig rolle for tilsynene
- Klare og tydelige formål for tilsynene
- Økt faglig uavhengighet i forhold til departementene
- Styrket fagkompetanse i tilsynene (ibid).

For tilsyn innen markeds- og konkurranseområder ble det lagt frem noen konkrete forslag til endring. Det ble foreslått en klarere avgrensning av oppgaver mellom Konkurransetilsynet og de andre sektortilsynene, der Konkurransetilsynets overordende ansvar for konkurranse i alle sektorer skulle komme tydelig frem (ibid). Førsteinstansbehandlingen skulle delegeres slik at statsrådets ansvar bare omfatter saker av større betydning og prinsipiell interesse (ibid). Statsråden mister dermed instruksjonsrett i enkeltsaker, noe som ville gi Konkurransetilsynet større uavhengighet i saksbehandlingen (ibid). I tilsynsmeldingen ble det også fremmet ønske om parallell saksbehandling for saker som berører flere tilsyn. Omfatter behandlingen større oppkjøps- eller fusjonssaker innen finansnæringen med konkurransemessig betydning, skal saken behandles parallelt i AAD og Finansdepartementet (ibid). Endelig avsluttes meldingen med lokaliseringen av Konkurransetilsynet i Bergen. Selve lokaliseringen ble begrunnet med god tilgang på høyt kvalifisert personale forankret i et fagmiljø av høy klasse (ibid).

4. Analyse av endringsprosessene

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg analysere endringsprosessene Konkurransetilsynet har gjennomgått fra opprettelsen i 1994 og frem til 10 års jubileet i 2004. Mitt fokus vil være på prosessen forut for selve endringen, der ønsket er å si noe om hva som har vært bakgrunnen for endringene. Dette vil jeg gjøre ved å analysere hvem som har tatt initiativene til endringene og hvem som har deltatt i prosessen. Samt hva som kjennetegner defineringen av problemer, mål, løsninger og beslutningsmuligheter. Dette vil bli gjort i lys av tre teoretiske perspektivene som alle har et ulikt syn på hvordan denne sammensetningen vil påvirke endringsprosessen.

4.2 Prosessanalyse i lys av det instrumentelle perspektivet

4.2.1 Innledning

Rent formelt defineres innholdet i konkurransepolitikken av lovverket som blir vedtatt av Stortinget. Loven har mål og utstyrer Konkurransetilsynet med virkemidler for å nå disse målene. Det blir så foretatt politiske prioriteringer og avveininger mellom konkurranse og andre økonomiske virkemidler som uttrykkes gjennom styringssignaler i form av budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og rapportering (Statskonsult rapport 2001:2, Halvorsen 2005 [intervju]). Så blir det Konkurransetilsynets oppgave å ta i bruk de ressurser, fullmakter, signaler og sanksjonsmidler de har til rådighet på en profesjonell måte (ibid). Sammen utgjør dette Konkurransetilsynets formelle styringssignaler. Det er altså hvilken rolle disse formelle styringssignalene har hatt i Konkurransetilsynets endringsprosesser som vil uttrykke det instrumentelle perspektivets relevans i denne analysen.

Jeg vil nå ta for meg de fire store omorganiseringsprosessene Konkurransetilsynet har gjennomgått og analysere disse i forhold til sentrale teoretiske antagelser i det instrumentelle perspektivet. Prosessene vil bli analysert opp mot teorien slik den beskriver de forskjellige fasene av en endringsprosess.

4.2.2 Analysen

Initiativ til endringene

I hvilken grad var initiativet til endringene preget av instrumentelle trekk? De tre største og mest gjennomgripende endringsprosessene; opprettelsen av Konkurransetilsynet i 1994, nedlegging av regionapparatet i 2001 og vedtak om flytting i 2003, var alle preget av et initiativ tatt av politisk ledelse.

Initiativet til de strukturelle endringen som resulterte i nedleggelse av Statens pristilsyn, Priserådet og Prisdirektoratet i 1994, kom fra ledelsen i AAD. Departementet opprettet Ryssdal- utvalget som skulle utrede en ny pris- og konkurranselov. I mandatet fra departementet ble bakgrunnen for ønske om endring presentert, samt forventede målsetninger for endringen. Deltakerne i lovutvalget ble også sammensatt av politisk ledelse og oppnevnt etter drøftninger i en regjeringsskonferanse. Sammensetningen av utvalget tok utgangspunkt i aktørenes formelle deltakerrettigheter der involverte og berørte parter ble inkludert. Her er det klare instrumentelle trekk, der den formelle posisjonen gir deltakerrettigheter, og signaler og instruksjoner om sammensetningen kommer fra toppen av hierarkiet. Et annet instrumentelt kjennetegn ved initiativfasen i opprettelsen av Konkurransetilsynet, var at målet for endringen var redegjort og begrunnet før selve endringen. Initiativet til selve omleggingen fra pris- til konkurransepolitikk kom også fra politisk ledelse i form av Brundtland- regjeringens første langtidsprogram for perioden 1982- 85. Initiativet til denne endringen har altså klare instrumentelle trekk ved at politisk ledelse styrer og kontrollerer hvorfor og når endringen skal finne sted, hvem som skal delta i forarbeidet som danner grunnlaget for endringen og hva innholdet i endringen skal være.

Initiativet til nedleggelsen av Konkurransemyndighetenes regionapparat har også klare instrumentelle trekk. Formelt kom initiativet til nedleggelsen fra politisk hold. Konkurransetilsynet hadde over lengre tid selv prøvd å initiere en omorganisering av dette apparatet, men uten å lykkes. Når avviklingen først ble et faktum skjedde dette som en del av regjeringens fornyelsesprosess av offentlig sektor. Denne prosessen var toppstyrt og Konkurransetilsynet hadde ingen innvirkning på avgjørelsen. *”Når det gjelder større strukturelle endringer er det vi som har initiativet, særlig når det er såpass grunnleggende ting. Nedleggelsen av distriktskontorene var en politisk affære som måtte besluttes på politisk nivå”* uttalte ekspedisjonssjef i konkurransepolitisk avdeling Jan Halvorsen (2004 [intervju]). Beslutningen om iverksettelse av endringen ble tatt ved at stortingsflertallet stilte seg bak regjeringens forslag til statsbudsjett for 2001. Konkurransetilsynet kan her betraktes som et instrument i regjeringens ønske om å nå sitt mål om å fornye, omstille og effektivisere offentlig sektor. Avviklingen av regionapparatet var også et virkemiddel i regjeringens mål om langsiktige ressursbesparelser. Dette vitner om den politiske ledelsens ønske om å realisere sine mål gjennom å foreta strukturelle endringer av en underliggende etat.

Initiativet til ny konkurranselov og til prosessen som endte med vedtak om flytting av Konkurransetilsynet fra Oslo til Bergen bærer også sterkt preg av en instrumentell hierarkisk form. Lovutvalget som skulle gjennomgå den norske konkurranselovgivningen ble oppnevnt av regjeringen høsten 2000. Utvalget hadde en liknende sammensetting som i 1994, med diverse berørte parter som fikk deltakelse gjennom sine formelle posisjoner. Sammensetningen og mobiliseringen av utvalget var styrt av politisk ledelse på bakgrunn av målet om en mer moderne og EØS- /EU harmonisert lovgivning. Dette eksemplifiseres ved at utvalget fikk et tilleggsmandat og nye instruksjoner når Victor Norman overtok som fagstatsråd for konkurransepolitikk høsten 2001. Da det ett år senere ble bestemt at Konkurransetilsynet sammen med en rekke andre tilsynsorgan skulle flyttes ut av Oslo, var det liten tvil hvor initiativet til flytteprosessen lå. Dette var en prosess initiert og iverksatt av statsråd Norman. I prosessen som ledet frem til dette flyttevedtaket ble Konkurransetilsynet på ingen måte inkludert, dette var en politisk beslutning tatt etter initiativ og forslag fra regjeringen. Initiativfasen av prosessen har

tydelige instrumentelle kjennetegn. Den var styrt og kontrollert av politisk ledelse som selv tok initiativet til endringen.

Reorganiseringen i 1996 har ikke like klare instrumentelle trekk som de tre andre endringen. Dette var en mindre omorganisering, men det forekom visse instrumentelle føringer som gjorde at Konkurransetilsynet ikke fikk gjennomført de endringene de ønsket. Tilsynet ville i denne perioden redusere antall regionkontorer fra åtte til fem. Men departementet var ikke enig og dermed ble det en videreføring av åtte kontorer. Dette viser den hierarkiske kontrollen departementet har til å styre den strukturelle utviklingen av tilsynet og stanse eventuelle initiativ som ikke passer inn i regjeringens program. Reorganiseringen ble initiert av Konkurransetilsynet i henhold til den strategiske planen for 1996- 1999 og ble en slags opprydning etter endringen i 1994. De forandringene som ikke ble gjennomført da grunnet motstand fra de involverte, ble nå gjort. I et instrumentelt lys ble denne omorganiseringen initiert av Konkurransetilsynet men overvåket og kontrollert av overordnet departement. Siden endringen skjer innen de fullmakter konkurransedirektøren har fått av politisk ledelse, og innholdet ikke er i konflikt med dens mål og ønsker, kunne tilsynet selv ta initiativet til prosessen.

Definering av problemer og løsninger

Hvordan var så defineringen av hvilke problemer som lå til grunn for endringene? Hva var målsetningene for å gjennomføre endringene? Og hvordan ble alternative løsningsforslag og utfall av endringen fremstilt?

Ved opprettelsen av Konkurransetilsynet i 1994 ble definisjonen av selve prosessen relativt klart uttrykt. Det var en politisk viktig omorganisering, med et signal om sterk satsning mot konkurransepolitikk som et viktig økonomisk virkemiddel. Organiseringen av etaten som et tilsynsorgan var samtidig et signal om en ny, moderne og effektiv måte å organisere på. Dette var en målsetning som ble klart uttrykt i NOU 1989:5 "En bedre organisert stat", der ønske om en mer effektiv og moderne organisering av offentlig sektor ble understreket. En klar definering av prosessen vitner om at den er organisert høyt oppe i hierarkiet, og av politisk og

administrativ ledelse. Dette ansees som en naturlig del av en instrumentell endringsprosess. Problemene som lå til grunn for opprettelsen av Konkurransetilsynet var i hovedsak at den bestående strukturen i lite grad var tilpasset de oppgavene norske konkurransemyndigheter var satt til å utføre. Lovverket og organisasjonen var formelt tilpasset prispolitikk, derfor var juridiske og strukturelle endringer nødvendig for å nå målet om en effektiv konkurransepolitikk. Det er altså avstanden mellom daværende og ønsket tilstand som tvang frem en omorganisering. Problemene til grunn for endringen danner også grunnlaget for målsetningen for selve endringen. Målet var et lovverk og en organisasjon som var tilpasset den politikken politisk ledelse hadde som mål og gjennomføre. Dette er en mål- middel tankegang som er komparativt med det instrumentelle perspektivet der endringen er viljestyrt med bakgrunn i analytiske vurderinger. Endringen avspeiler altså de målsettinger den politiske ledelsen hadde. Ved endringen i 1994 stemte målene og ønskene til den politiske ledelsen meget godt overens med målene til de ansatte i direktoratet /tilsynet som virkelig så behovet for et nytt lovverk og en ny organisasjon. Dette er nok noe av grunnen til at denne endringen blir betegnet av mine intervjuobjekter, i både tilsynet og departementet, som lett og uproblematisk å gjennomføre; problemene og målene ved endringen var compatible mellom politisk ledelsen og de involverte aktørene. Løsningen som ble foreslått bygde i stor grad på det arbeidet Ryssdal-utvalget hadde gjort, både av hensyn til innhold i loven og selve organisering. Noe større alternativt løsningsforslag fremlå ikke selv om det var deler av utvalgets opprinnelige forslag som ikke ble endelig vedtatt. Endringsprosessen i tilknytning til opprettelsen av Konkurransetilsynet har altså klare instrumentelle trekk. Den var preget av en mål-middel tankegang, der politisk ledelse definerte problemene som avledet målsetningene, og kontrollerte hvilke løsningsforslag som ble fremlagt og tilslutt valgt.

Omorganiseringen i 1996 var en prosess som ble ansett som mindre politisk viktig, og ble dermed ikke like politisk definert som prosessen i 1994. Dette var en prosess som foregikk på et lavere nivå. Problemet ble definert av ledelsen innad i Konkurransetilsynet ved direktør Hope og målsetningene ble fremsatt i en strategisk plan utarbeidet av samme person. Det er ikke like klare instrumentelle trekk i denne

prosessen der politisk ledelse ikke hadde noen direkte innblanding. Men ved å se endringen på dette lave nivået, ser man betydningen av et lederskifte. Når Hope ble ny konkurransedirektør markerte han seg tydelig ved å gjennomføre en omorganisering og sette sitt preg på organisasjonen. Denne handlingen stemmer med det instrumentelle perspektivet der det hevdes at inntreden av nye ledere kan føre til nye mål som igjen blir forsøkt nådd gjennom strukturelle endringer.

Avviklingen av regionkontorene og vedtaket om flytting av Konkurransetilsynet var begge omorganiseringsprosesser som ble tydelig definert av politisk ledelse. Avviklingen av regionkontorene var en problemstilling som hadde vært diskutert over lengre tid men det var først da det ble tatt et politisk initiativ endringen skjedde. Flyttevedtaket var en ny sak som ikke tidligere hadde vært forsøkt gjennomført, men felles for begge endringsprosessene var at de kom meget overraskende på de involverte. Med klart politisk definerte prosesser, som begge ble organisert høyt i det politiske administrative hierarkiet, etterlot det lite spillerom for Konkurransetilsynet. Problemene som lå til grunn for avviklingen av regionsapparatet var til en viss grad felles definert fra politisk hold og fra store deler av Konkurransetilsynet. En uryddig og lite effektiv organisering samt mangel på konkrete arbeidsoppgaver for apparatet var problemet som lå til grunn for endringen. Målsetningen for nedleggelsen avspeilet problemene gjennom et ønske om å samle ressursene der det var mest behov for dem, hos sentralenheten. Men det var også andre mål for denne endringsprosessen som har klare instrumentelle trekk. Omorganiseringen ble brukt for å oppnå andre politiske målsetninger. Den var del av en større fornyelsesprosess av offentlig sektor og passet samtidig godt inn i regjeringens ressursbesparelsesprogram. Dette kom frem av statsbudsjettet for 2001 og viser tydelig den politiske kontrollen som preget prosessen. Effektivitets- og rasjonaliseringstankegangen er noe som ofte ligger bak instrumentelle organisasjonsendringer, der effektivitetshensyn viser en rasjonell begrunnelse for endring. Avviklingen av regionapparatet viser en sterk kopling mellom problem, målsetning og løsning. Hele prosessen var politisk planlagt og styrt, og ga lite rom for tilpasninger. Konkurransetilsynet ble her en brikke i en større politisk prosess og derfor er endringen et godt eksempel på en instrumentell reorganiseringsprosess.

Flyttesaken har som nevnt klare likhetstrekk med avviklingen av regionskontorene. Problemene som lå til grunn var her uten tvil politisk definert, de berørte ikke Konkurransetilsynet spesielt, snarere tvert imot. Dette var et politisk motivert prosjekt, noe også målsetningene for prosjektet vitner om. Flyttevedtaket eksemplifiserer hvordan inntreden av nye ledere kan føre til at nye mål blir forsøkt realisert gjennom endring. Vedtaket var en viktig sak for arbeids- og administrasjonsminister Norman. Verken problemet, innholdet eller løsningene fikk noen stor oppslutning hos de involverte partene. Ingen av mine intervjuobjekter i Konkurransetilsynet ser effekten av vedtaket, flere ser på det som en komplisering av tilsynets arbeidsforhold og tilsynsmuligheter. Dette er den endringsprosessen som stemmer best med endring slik det er beskrevet i det instrumentelle perspektivet.

4.2.3 Oppsummering av det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet har god forklaringskraft på tre av de fire omorganiseringene. Prosessen i 1996 var mindre enn de tre andre, og foregikk dermed uten direkte innblanding fra politisk ledelse. Men prosessen ble overvåket og innholdet godkjent. Endringen var altså innholdsmessig i samsvar med politisk ledelses strategi og kunne således foregå uten større innblanding.

De tre andre omorganiseringene har klare instrumentelle trekk i alle fasene av prosessen. Fra initieringen til definering av problemer, målsetninger og løsningsforslag, var det et klart instrumentelt preg over endringsprosessene. De var preget av en mål- middel tankegang, der endringene var planlagte og målsetninger og løsninger redegjort for og bestemt på forhånd. Det har altså ligget en bevisst tankegang og strategi bak endringene som er blitt gjennomført for å nå konkrete mål. Prosessene har hatt en markert og sterk styring fra politisk ledelse med forholdsvis lite spillerom og ”slack”. To av endringene har samtidig vært ledd i større omfattende endringsprosesser av offentlig sektor.

4.3 Prosessanalyse i lys av kulturperspektivet

4.3.1 Innledning

Som vist passer Konkurransetilsynets endringsprosesser godt overens med synet på endring ut fra et instrumentelt perspektiv. Men hvordan passer så kulturperspektivet til å beskrive endringsprosessene Konkurransetilsynet har gjennomgått? Jeg vil i dette avsnittet analysere hvordan de kulturelle faktorene vil kunne påvirke grunnen til endring, målsetningen ved endringen, sammensetningen av deltakere samt mulige løsningsalternativ og beslutningsmuligheter.

4.3.2 Analysen

En naturlig overgang til konkurransepolitikk

Opprettelsen av Konkurransetilsynet i 1994 kan også sees som en prosess som hadde sitt utspring i andre årsaker enn rent instrumentelle signaler fra politisk ledelse. Overgangen fra pris- til konkurransepolitikk kan i lys av kulturperspektivet betraktes som en lang prosess med evolusjonære trekk. Overgangen skjedde gradvis etter et formelt vedtak i Brundtlands- regjeringens første langtidsprogram. Etter påvirkning fra Chicago- skolens økonomiske tankegang tok Prisdirektoratet med direktør Bakke selv tak i problemstillingen og vendte seg og sine medarbeidere gradvis til den nye måten å arbeide på. Det å drive konkurransepolitikk ble tilpasset de eksisterende normer og verdier som på den tiden var gjeldene i Prisdirektoratet. Presentert slik kan overgangen til ny konkurranselov og opprettelse av Konkurransetilsynet bli betraktet som en gradvis og naturlig endringsprosess. Initiativet kan betraktes å komme fra Prisdirektoratet selv ved at de fremmet ønske om en ny lov og en ny organisasjon som var bedre egnet til den politikken de allerede praktiserte. Som Bakke (2004 [intervju]) sa ”det var slik at lovverket ble tilpasset oss (Prisdirektoratet), paradigmeskiftet i norsk konkurransepolitikk skjedde 10- 15 år tidligere. Overgangen i 1994 var mer en konsekvens av det som hadde skjedd”. Innholdet i den nye loven og utformingen av organisasjonen tok altså utgangspunkt i det eksisterende, både i

praktisk tilsynsvirksomhet og strukturelt. Endringsprosessen var i utgangspunktet ingen lukket prosessen. Hele prosessen var ifølge avdelingsdirektør Eigil Johnsen (2004 [intervju]) preget av partsrepresentasjon fra ulikt hold, noe som indikerer en bred deltakelse i prosessen. Denne brede deltakelsen gjorde at man forhandlet seg frem til et forslag partene kunne godta, og dro dermed med seg en del svakheter man i utgangspunktet ønsket å komme rundt. Dette er et eksempel på at bred deltakelse kan hemme instrumentell endring da andre problemer, mål og verdier enn de rent teknisk instrumentelle blir vektlagt. I løsningsforslaget fra lovutvalget, som utarbeidet både juridiske og organisasjonsmessige løsninger, finner man trekk av stivhengighet. Det ”nye” Konkurransetilsynet skulle bygge på grunnlaget av det ”gamle” Prisdirektoratet, både når det gjaldt kompetanse, personell og organisering. Hensynet til det eksisterende spilte her en viktig rolle og kan ha vært en avgjørende faktor i en vellykket endringsprosess.

Forsvar av profesjoner

Omorganiseringen i 1996 var en prosess der man tok tak i et problem som hadde preget organisasjonen fra et tidlig stadium og som nå var modent for en løsning. Det hadde over lengre tid foregått en drakamp mellom økonomer og jurister som preget organisasjonens arbeid, og gjort det vanskelig å integrere profesjonene. Grunnet stor motstand fra begge grupper ble problemet ikke løst i 1994, men først to år senere. Dette indikerer at motstand mot endring hos de berørte parter kan prege en endringsprosess. Motstanden i dette tilfellet grunnet i ønske om å beskytte og bevare verdier av mer uformell karakter, verdier som var direkte knyttet opp mot den enkeltes profesjon.

Evolusjonære endringer kan skape motstand

Det ble tatt utallige initiativ fra Konkurransetilsynet selv for å få til en omorganisering av regionapparatet. Dette var en prosess som startet allerede da Bakke tiltrådte som prisdirektør tidlig på 80- tallet. Saken var deretter oppe med jevne mellomrom frem til det ble tatt et politisk initiativ i 2001. I et kulturperspektiv

kan denne endringen sees på som en endringsprosess med et evolusjonært preg. Problemdefinisjonen og grunnen for en endring var det ikke så stor uenighet om. Etter overgangen fra pris- til konkurransepolitikk var apparatet i mangel på konkrete arbeidsoppgaver. Dette innebar at apparatet gradvis mistet sin relevans og rolle og en nedleggelse synes etter hvert uunngåelig. Det kan altså hevdes at nedleggelsen ikke nødvendigvis hadde sitt utspring i viljestyrte og planlagte beslutninger, men heller avspeilet en naturlig organisasjonsutvikling. Grunnen til at regionapparatet ikke ble nedlagt på et tidligere tidspunkt kan nok delvis være sterk motstand fra de ansattes organisasjoner, som fryktet for arbeidsplassene, samt en bevaringstankegang fra politisk hold. Dette er et eksempel på hvordan uformelle verdier som jobbsikkerhet, karrieremuligheter osv kan prege endringsprosesser. Dette var en motstand politisk ledelse var klar over og var nok et viktig element i planleggingen av regionapparatenes skjebne. Avgjørelsen ble tatt på politisk plan, uten noen deltakelse eller innflytelse fra de ansattes organisasjoner. De ble først koplet inn når avgjørelsen var tatt og omorganiseringen skulle skje.

Redsel for motstand

Proessen som resulterte i flyttevedtaket av statlig tilsyn var en forholdsvis lukket og ekskluderende prosess. Embetsverket og de berørte partene ble i liten grad inkludert og hørt. Dette kan vitne om politisk ledelses redsel for motstand fra de berørte partene, siden innholdet i denne endringen bryter nokså grunnleggende med flere uformelle normer og verdier i de berørte tilsyn. Dette vedtaket bryter tydelig med prinsippet om sti- avhengighet, der fremtidige endringer vil være sterkt påvirket av tidligere hendelser og den eksisterende strukturen. I følge kulturperspektivet kan et slik brudd med eksisterende normer og verdier føre til at prosessen møter motstand ved iverksettelse og bli vanskeligere å få gjennomført. Innad i Konkurransetilsynet har dette vedtaket vakt oppsikt og ikke blitt særlig positivt mottatt. En mangel på deltakelse samt mangel på muligheten til å bli hørt, har gjort motstanden mot endringen stor. Det var nok heller ikke ønskelig fra politisk ledelses å få avdekket eventuell motstand mot endringen, noe prosessen vitner om. Konkurransetilsynets

motstand mot flyttingen kan ut fra kulturperspektivet betraktes som et forsvar av egen identitet og tilsynets institusjonaliserte normer og verdier. Ved denne endringen har kulturelle normer og verdier hatt mindre påvirkning på prosessen. Grunnen for det er en bevisst organisering og gjennomføring av prosessen fra politisk ledelse side.

4.3.3 Oppsummering av kulturperspektivet

Som vist har kulturperspektivet god forklaringskraft. Det som er tydelig å se er hvordan endring blir møtt med motstand fra berørte parter hvis de ikke blir inkludert i prosessen, eller hvis innholdet i endringen ikke stemmer overens med de kulturelle normer og verdier som er gjeldene i organisasjonen. Og motsatt hvis de blir inkludert og innholdet stemmer overens. Dette er tydelig å se ved prosessen i 1994, der begge parter delte oppfatningen av problemer, målsetninger og innholdet i en endring som også fulgte prinsippet om sti- avhengighet. Det motsatte er tilfellet ved flyttevedtaket i 2003. Grunnlaget for endringene blir i lys av kulturperspektivet mer utfyllende. Det er som vist i to av tilfellene fattet politiske beslutninger om endring etter forholdsvis langvarige naturlige organisatoriske utviklingsprosesser der mye av den praktiske endringen og utviklingen allerede var skjedd. Denne naturlige utviklingen kan da legge grunnlaget og premissene for innholdet i den endelige formelle endringen. Dette var tydelig både ved overgangen fra prisdirektorat til konkurransetilsyn i 1994 og ved avviklingen av tilsynets regionapparat. Problemene og målene blir i lys av kulturperspektivet mer komplekse da uformelle normer og verdier blir vektlagt. Det kan hemme en instrumentell endring slik tilfellet var i 1994 der integrering av økonomer og jurister ikke lot seg gjennomføre, men måtte ”modnes” til 1996. Dette fører til en mer komplisert endringsprosess en tilfellet er ved en instrumentell endring. Kulturelle faktorer kan altså både hemme og fremme en instrumentell endringsprosess. Ved å ta hensyn til kulturelle forhold i planleggingen og gjennomføringen av prosessen vil det øke mulighetene for en vellykket prosess. Mens en endring som går på tvers av eksisterende kulturelle trekk kan bli møtt med motsand.

4.4 Prosessanalyse i lys av myte- og omgivelsesperspektivet

4.4.1 Innledning

Jeg vil nå se Konkurransetilsynets endringsprosesser i lys av myte- og omgivelsesperspektivet. Hvordan har myter og press fra omgivelsene satt sitt preg på de fire endringsprosessene? Og hvordan har dette hemmet og fremmet den instrumentelle styringen av prosessene?

4.4.2 Analysen

Chicago- skolens påvirkning av norsk konkurransepolitikk

Hvilken rolle spilte omgivelsene ved opprettelsen av Konkurransetilsynet i 1994? Internasjonale omgivelser var en ytterst viktig kilde for den økonomiske tankegangen som la grunnlaget for den norske konkurransepolitikken. Chicago- skolens ideer (som hadde sitt utspring nettopp i Chicago) skulle få stor innvirkning på den økonomiske tankegangen i USA og Europa. Prisdirektoratet ervervet seg kunnskap om disse tankene gjennom aktiv deltakelse og diskusjon i OECD- møter. Det som særlig ble vektlagt var hvordan man kunne oversette Chicago- skolens tanker til europeiske og norske forhold. Her er det tydelig å se at norske myndigheter hentet inspirasjon og ideer fra utenlandske omgivelser. Chicago- skolens ideer var mangfoldige og fikk utbredelse innen flere fagfelt ved siden av økonomien, blant annet i sosiologien. Men det var de økonomiske ideene og da særlig tankene rundt konkurranse som økonomisk virkemiddel, som var kilden til den konkurransepolitikken Prisdirektoratet valgte å bygge opp. Det foregikk altså en helt bevisst nedlastning av deler av en større teoretisk tankegang. Ideene ble oversatt og tilpasset norske forhold og ble uttrykt gjennom et politisk mål om konkurransepolitikk. Her er det først og fremst innholdet og de nye økonomiske ideenes kraft som kan knyttes til myte- og omgivelsesperspektivet. Ideene spredde seg over store deler av USA og Vest Europa og fikk en status som allment aksepterte tanker. Det var etter disse ideene det på den

tiden var ”riktig” å utøve konkurransepolitikk. I så måte kan Chicago- skolens tankegang betraktes som en institusjonalisert myte. Konkurransetilsynet og politisk ledelse var ingen passive mottakere, de gikk selv bevisst inn for å ta til seg ideene. Da disse ideene ble transformert og festet seg som Prisdirektoratets praksis, ble de brukt av politisk- og administrativ ledelse som grunnlag for en omorganisering som endte med ny konkurranselov og et nytt utøvende organ. Myten ble altså spredd og mottatt etter ”press” fra internasjonale omgivelser, og siden innholdet var tett knyttet opp mot politisk ledelses holdninger og mål, brukt som et potensielt styringsmiddel. Dette viser at myter kan fremme instrumentell endring, grunnet mytens status som den ”riktige” og allment aksepterte måten å løse problemet på.

New Public Managements innvirkning på endringsprosessene

New Public Management (NPM) er en reformbølge som ofte blir betegnet som en serie av organisasjonsløsninger. Reformens spredning og omfang har mye til felles med organisasjonsoppskriftenes ”væremåte” slik de er beskrevet i myte- og omgivelsesperspektivet. Det er da interessant å se i hvilken grad NPM relaterte organisasjonsoppskrifter har dannet grunnlaget for Konkurransetilsynets reorganiseringsprosesser, som da vil si noe om hvorvidt prosessene er påvirket av myter. To av NPM hovedkomponenter, mål- og resultatstyring (MRS) og strukturell fristilling, kan begge relateres til Konkurransetilsynets endringsprosesser. Strukturell fristilling har kommet til uttrykk blant annet gjennom mer autonome statlige tilsynsorganer. Det har foregått et navnskifte, der *tilsyn* skal indikere en mer moderne, ”myk” og tidsriktig betegnelse. Denne omdøpingen ble eksemplifisert ved overgangen fra prisdirektorat til konkurransetilsyn. Ved opprettelsen av Konkurransetilsynet ble det fokusert på at tilsynsvirksomheten skulle ha en friere rolle som et eksternt og ekspertorientert tilsyn. Dette vitner om fristilling og endring av tilknyttingsform, som er en typisk ”oppskrift” av NPM. Symbolbruken ved overgangen fra direktorat til tilsyn som betegnelse, viser politisk ledelses behov for å bli ansett som en moderne reformator. Bruken av disse organisasjonsoppskriftene er nok et tilfelle av myters påvirkning av Konkurransetilsynets endringsprosesser.

Mål- og resultatstyring er en annen komponent ved NPM som er blitt iverksatt i Konkurransetilsynet. Oppskriften er i seg selv ingen grunn for noen av de fire store endringsprosessene, men er iverksatt og blitt et viktig styringsmiddel for departementet. MRS har blant annet ført til utvikling av såkalte effektivitetsindikatorer som Konkurransetilsynet sammen med sine nordiske kollegaer har prøvd å utvikle for å måle effektiviteten av sitt arbeid.

Generelt har NPM relaterte organisasjonsoppskrifter hatt innvirkning på Konkurransetilsynets endringsprosesser. Strukturell fristilling har sammen med MRS utviklet seg over tid og har spilt en viktig rolle i den innholdsmessige siden av endringsprosessene. Det ble senest i den nye konkurranseloven fra 2004 uttrykt en friere rolle til tilsynet etter ønske fra statsråd Norman. Offentlig sektor generelt har i perioden fra opprettelsen av tilsynet og frem til 2004, vært opptatt av nytenkning og modernisering. Nedleggelsen av regionkontorene i 2001 var en del av et større moderniseringsprogram. Den pågående utflyttingen av tilsynsorganene likeså. Målsetningene for disse programmene er en mer effektiv og brukervennlig offentlig sektor, med ekspertorientert tilsyn med økt uavhengighet til overordnet departement. Dette er alle målsetninger som er lett og kople til NPM- teorien. Også innholdsmessig har konkurransepolitikken blitt preget av NPM tankegang. Fokuseringen på konkurranseutsetting av offentlig tjenester har blant annet ført til et nytt fokusområde for Konkurransetilsynet. Myter gjennom NPM relaterte organisasjonsløsninger har altså spilt en viktig rolle i offentlig sektors moderniseringsprogrammer generelt og ved Konkurransetilsynets endringsprosesser spesielt. Moderne organisasjonsoppskrifter er her blitt omformet og i stor grad brukt i Konkurransetilsynets omorganiseringsprosesser. Mytene er blitt behandlet og manipulert av politisk ledelse som så har styrt prosessene og spredd mytene videre gjennom reorganiseringsprosesser som deler av større reformprogram. Dette vitner om bevist bruk og spredning av myter for å nå på forhånd satte målsetninger. Men det er også et uttrykk fra politisk ledelse som vil vise seg som en moderne og nytenkende reformator. Dette viser hvilken kraft det er i presset fra omgivelsene om å ta i bruk de ”moderne” organisasjonsoppskriftene, selv på rent symbolske ting som et navnbytte.

Europatilpasning

Det er flere internasjonale aktører som har innvirkning på hvordan norsk konkurransepolitikk er blitt utøvd. På 80- og tidlig 90-tallet var OECD en viktig aktør, mens det fra 1994 er EU og EØS som har hatt størst innvirkning. I arbeidet med den nye konkurranseloven, som trådte i kraft 1. mai 2004, var målet en norsk konkurranselovgivning som var bedre harmonisert med EU /EØS sine konkurranseregler. Gjennom EØS- avtalen er Norge direkte berørt av EU sin behandling av konkurranseregelverket, dermed har denne harmoniseringen vært en prosess de norske konkurransemyndighetene vanskelig har kommet utenom. Påvirkningen fra EU /EØS representerer et omgivelsespress som har pågått kontinuerlig. Det kan karakteriseres som et deterministisk press som er umulig å motstå. Deler av endringene Konkurransetilsynet har gjennomgått har sitt utspring i nettopp denne typen press fra omgivelsene. Det var for eksempel bare et tidsspørsmål før en ny og EU- harmonisert konkurranselov måtte komme, og av alle sammenliknbare europeiske konkurransemyndigheter var det bare Konkurransetilsynet som i 2001 hadde et regionalt apparat. Det er svært vanskelig å opprettholde særegne løsninger når de ikke lenger representerer den gjeldende og ”riktige” normen i omgivelsene. Konkurransetilsynets Europa- tilpassning er et tegn på strukturell og innholdsmessig isomorfi. EU vil være aktøren som sprer mytene om hvordan god og riktig konkurransepolitikk skal utøves. Alle land med EU-tilknytning vil, og til en viss grad må, imitere EUs standard gjennom aktivt og bevisst nedlastning av disse mytene.

Mange av de næringene Konkurransetilsynet fører tilsyn med har også gjennomgått store endringer og tilpasninger grunnet Norges EØS- medlemskap. Dereguleringen av luftfarten og telesektoren kom raskere og som en direkte konsekvens av EØS- avtalen (Halvorsen 2004 [intervju]). Slike endringer gjør det nødvendig for Konkurransetilsynet å foreta liknende tilpasninger, for å kunne ha sterke nok virkemidler til å føre et forsvarlig og ønskelig tilsyn.

Press fra omgivelsene har altså hatt stor betydning for konkurransens vilkår i Norge og myter har uten tvil satt sitt preg på endringsprosessene. Presset for EU-tilpasning har vært en dominerende doktrine i hele perioden Konkurransetilsynets

endringsprosesser har pågått. Det har nok særlig preget problemstrukturen og målene for endringen ved at man ønsker en tilpasning gjennom imitering. Dette har blitt brukt for å fremme instrumentell endring, kanskje særlig i initieringsfasen. Men EU-tilpasningen har også gitt mindre frihet ved å begrense de forskjellige løsningsalternativene man har hatt å velge mellom siden EU-standard har vært målet. Omgivelsespresset har også gitt mindre frihet for politisk ledelse til å velge når en endringsprosess skal skje siden presset til tider har hatt et deterministisk preg og dermed havnet høyt på dagsorden. Hvis mytene fra Europa bevisst blir manipulert og brukt av politisk ledelse, vil det uten tvil fremme en instrumentell endringsprosess, og ved et slikt press av deterministisk karakter er antageligvis den måten å behandle myter på den eneste gode løsningen.

4.4.3 Oppsummering av myte- og omgivelsesperspektivet

Som vist har myte- og omgivelsesperspektivet tidvis meget god forklaringskraft på Konkurransetilsynets endringsprosesser. Chicago-skolens ideer, NPM og tilpasning til europeiske forhold har satt tydelig preg på endringsprosessene. Myter og omgivelsene har vært særlig viktig for innholdet i og tidspunktet for endringene. Myter og ”trender” i omgivelsene har fungert som et press for forandring og er i flere tilfeller blitt brukt av politisk ledelse til å legitimere endringsprosesser. I slike tilfeller har myter og omgivelser et stort potensial til å fremme instrumentell endring.

4.5 Oppsummering av Konkurransetilsynets endringsprosesser.

Som vist i analysen er det flere faktorer som har satt sitt preg på Konkurransetilsynets endringsprosesser. Bakgrunnen for prosessene, problemene som skal løses, målsetningene for endringen og alternative løsningsforslag har sammen med sammensetningen av deltakere variert ut fra hvilket perspektiv som er brukt. Men hvilket perspektiv har best forklaringskraft? Valget av et instrumentelt perspektiv som utgangspunkt for analysen, kan begrunnes med en forventning om at en

endringsprosess slik den der er beskrevet, stemmer best med formell forvaltningstradisjon basert på lovverk og sedvane. Som et overordnet perspektiv mener jeg det instrumentelle perspektivet passer godt til å beskrive og forklare Konkurransetilsynets endringsprosesser. Men perspektivet bør kompletteres med elementer fra de to institusjonelle perspektivene for å gi et riktig bilde. Politisk ledelse har hatt styringen og tatt det formelle initiativet til endringene. Men bakgrunnen for initiativet, kan som illustrert i analysen, bunne i en naturlig evolusjonær organisasjonsutvikling, eller press fra omgivelsene om å ta i bruk moderne organisasjonsoppskrifter. I slike tilfeller kan politisk ledelse bruke organisasjonskulturen og mytene til å fremme gjennomføringen av en endringsprosess ved å gi etter for en naturlig utvikling og et deterministisk omgivelsespress. Endringen kan da samtidig gi en symbolsk effekt ved at ledelsen blir oppfattet som en moderne og innovativ reformator. Slike endringer viser viktigheten for politisk ledelse til å ”spille på lag” med eksisterende kulturelle normer og verdier, samt de gjeldende trender i omgivelsene. Deltakelsen i endringsprosessene har i stor grad blitt definert av politisk ledelse og i så måte passer det godt til det instrumentelle perspektivet. De med formelle deltakerrettigheter har deltatt og i enkelte tilfeller har berørte parter ikke vært involvert i defineringen av problemer, målsetninger og i diskusjonen om alternative løsningsforslag. Dette kan ha blitt gjort av taktiske grunner, der motstanden mot endring har vært stor. En slik reaksjon illustrerer hvilken motstand et brudd på prinsippet om sti- avhengighet kan gi og hvilken kraft uformelle normer og verdier har i organisasjonen. Dette fører til en konflikt mellom en bevaringstankegang og tanken om fornying.

En avsluttende vurdering gir støtte til mitt utgangspunkt om at Konkurransetilsynet har gjennomgått instrumentelle endringsprosesser. Men politisk ledelse har ikke eneretten til selv å definere problemer, mål, løsninger ved en endring. Eksisterende kulturelle normer og verdier i organisasjonen og omgivelsenes fremheving av den ”riktige” måten å organisere på, legger også premisser for endringsprosessen.

5. Tilsynsstil og tilsynspraksis

5.1 Innledning

Først i dette kapitlet vil jeg beskrive hva som kjennetegner Konkurransetilsynet tilsynsstil etter de endringsprosessene som er blitt beskrevet tidligere i oppgaven. For å beskrive tilsynsstilen vil jeg oppsummere endringene i Konkurransetilsynets formelle normative struktur og demografi, samt endringen i tilsynets kultur og forhold til myter og omgivelsene. Min oppgave har et instrumentelt utgangspunkt der organisasjonsendringer og ny tilsynsstil forventes å gi endring i reguleringsatferden. Ved å analysere hvilke forhold som påvirker reguleringsatferden, vil jeg forsøke å finne svar på hvilken effekt organisatoriske endringer og endring av tilsynsstil har hatt, og om effekten stemmer overens med de intensjoner og målsetninger som var grunnlag for endringen slik det instrumentelle perspektivet predikerer. Dette vil bli gjort ved å analysere to større saker Konkurransetilsynet har behandlet i senere tid. Sakene, som vil bli presentert senere i kapitlet, vil beskrive Konkurransetilsynets tilsynspraksis og sammen med kapittel 3 fungere som empirisk grunnlag for neste kapittels analyse.

5.2 Tilsynsstil

5.2.1 Innledning

Etter flere omfattende endringsprosesser er det knyttet nye forventninger og målsetninger til Konkurransetilsynets virksomhet. Prosessene tilsynet har gjennomgått har ført til flere formelle strukturelle endringer, kulturen i tilsynet har utviklet seg, samtidig som tilsynets omgivelser har vært i stadig forandring. Strukturendringer, endring av kultur og nye omgivelser, vil med et instrumentelt utgangspunkt føre til nye formelle forventninger og målsetninger. Ser vi på disse

endringene og forventningene under ett, vil det si noe om hvilke instrumentelle effekter denne nye tilsynsstilen forventes å gi på reguleringsatferden. Jeg vil nå kort beskrive tilsynsstilen ved å se på endringene som er gjennomført og hvilke forventninger de foster.

5.2.2 Et styrket Konkurransetilsyn

Det er lovverket som rent formelt definerer innholdet i konkurransepolitikken. Sammen med styringssignaler som budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og rapportering utgjør dette Konkurransetilsynets formelle styringssignaler (Statskonsult rapport 2001:2, Halvorsen 2005 [intervju]). Konkurranseloven holdt seg så godt som uendret fra 1994 og frem til den nye loven trådte i kraft 1.5.2004, men Konkurransetilsynet fikk nye instruksjer gjennom andre deler av de formelle styringssignalene. En målsetning som har gått igjen i Konkurransetilsynets handlingsplaner, og vært bakgrunn for endringer og reorganiseringer, har vært ønske om en styrket konkurransepolitikk og skape et mer effektivt og handlekraftig Konkurransetilsyn. Dette kom tydelig frem ved Victor Normans tiltreden som arbeids- og administrasjonsminister høsten 2001. Norman la frem en handlingsplan som vitnet om samarbeidsregjeringens høye ambisjoner gjennom økt satsning på konkurransepolitikk som økonomisk virkemiddel. Konkurranspolitikken skulle styrkes og Norman lovet Konkurransetilsynet politisk støtte og velvilje til å gjennomføre en aktiv håndheving av konkurranseloven. Dette viser hvilken tiltro politisk ledelse hadde til konkurranse som virkemiddel og oppsummerer godt hvilke forventninger som ble knyttet til Konkurransetilsynets ”nye” organisasjon. Endringer var blitt gjennomført for å samle ressurser, gjøre tilsynet mer slagkraftig og i stand til å fokusere på de store sakene. Det var et styrket Konkurransetilsyn med sterk politisk støtte som skulle ta opp kampen med de store aktørene i norsk næringsliv.

5.2.3 Formell normativ struktur

Strukturell kapasitet indikerer i hvilken grad den formelle organiseringen styrer oppmerksomhetsfordelingen i en bestemt retning og hvordan dette påvirker organisasjonens handlingskapasitet (Egeberg 2003). Konkurransetilsynets formelle organisering indikerte et uavhengig, autonomt tilsyn med en sterk faglig forankring. Samtlige av de spurte informanten mener Konkurransetilsynets ”nye” organiseringen gjorde tilsynet bedre rustet til å føre tilsyn med mer tyngde og kompetanse.

Intern formell struktur

Konkurransetilsynets fire hierarkiske nivåer ledes av konkurransedirektøren, så avdelingsdirektørene og deretter seksjonssjefene. Staben med sine samordnings- og koordineringsoppgaver ligger i en slags mellomposisjon der de jobber tett opp mot både konkurransedirektøren og avdelingsdirektørene. Dette indikerer en tydelig men ikke altfor sterk vertikal spesialisering med få ledernivåer og en tett integrering av enheter og aktører, noe som naturlig kan forventes etter valg av en organisasjonsmodell med vekt på faglig samordning og prosjektorganisering.

Horisontal har Konkurransetilsynet en spesialisering med utgangspunkt i markeder. Dette representerer en såkalt formålsspesialisering, der hver markedsavdeling og seksjon jobber opp mot en spesifikk sektor. Før reorganiseringen i 1996 hadde tilsynet en horisontal spesialisering som minnet mer om en prosessspesialisering. Da var jurister og økonomer samlet i to separate avdelinger. Dette førte til en ekspertdominans og ga problemer med samarbeid, problemløsning og den helhetlige tenkningen. Konkurransetilsynet var med sine regionkontorer også horisontalt geografisk spesialisert frem til 2001, men etter avviklingen av regionapparatet har tilsynet fordelt ressursene på en formålsspesialisering av markedsavdelingene og prosessspesialisering av administrasjons- og etterforskningsavdelingen. Etterforskningsavdelingen har samme type oppgave uansett hvilke marked de jobber mot og representerer en spesialisering etter funksjon. Graden av den horisontale spesialiseringen har blitt sterkere, med et større fokus på spesialkompetanse innen etterforskningsteknikker og kunnskap om de ulike

markeder. Dette er et viktig trekk ved Konkurransetilsynets "nye" tilsynsstil. Noe tidligere konkurransedirektør Bakke (2004 [intervju]) også understreker *"Organisasjonen er i besittelse av større kompetanse på hvert området enn tilfellet var ved opprettelsen"*.

Med en slik organisasjonsstrukturen er det i utgangspunktet sakens type og innhold som er avgjørende for hvem som behandler den. Når det blir avklart hvilke marked saken hører inn under blir det bestemt hvilken avdeling og seksjon som får ansvaret for saksbehandlingen (Fridstrøm 2004 [intervju]). Da er det vedkommende seksjonssjef som normalt setter medarbeidere på saken, noe som blir gjort ut i fra personalets kvalifikasjoner, erfaring, markedsinnsikt og sakens viktighet og størrelse (ibid). Deretter er vanlig prosedyre i saksbehandlingen i henhold til forvaltningsloven. Først skal tilsynet varsle partene om foreløpig vurdering slik at partene har muligheter til å komme med en kontradiksjon (ibid). Deretter skal saken grundig behandles før et endelig vedtak fattes. Hvis saken ankes foregår det i to steg. Først behandles klagen av Konkurransetilsynet selv, hvis den ikke blir tatt i følge blir den så sendt videre til departementet som tar endelig konklusjon (ibid).

Ekstern formell struktur

Departementets viktigste oppgave i forhold til Konkurransetilsynet er å styre tilsynet med de styringsmidlene som er tilgjengelig etter forvaltningsloven, og samtidig sørge for at tilsynet har de tilstrekkelige virkemidlene og ressursene til å oppfylle konkurranseloven (Halvorsen 2005 [intervju]). Det er også departementets oppgave gjennom statsråden å delta i beslutningsprosessen i Regjeringens arbeid med konkurranserelaterte saker. Statsrådets skal også foreta prioriteringer ved å gi Konkurransetilsynet styringssignaler om hvor de skal bruke sine ressurser (ibid).

Formelt er Konkurransetilsynet en underliggende etat som står under statsrådets instruksjonsrett. Men dette er en instruksjonsrett som er blitt betydelig svekket i den nye konkurranseloven fra 2004, som gjør at Konkurransetilsynet har fått en selvstendig stilling i konkrete saker. Denne prosessen mot et mer uavhengig og frittstående tilsyn har pågått over lengre tid og kan knyttes til NPM- tankegangen om

strukturell fristilling. Der målet er mer autonome, uavhengige og ekspertorienterte tilsyn.

Departementet fungerer som nevnt også som ankeinstans for Konkurransetilsynets vedtak. Og gjennom forvaltningslovens bestemmelse om toinstansbehandling er departementet veldig forsiktig med å ta stilling i enkeltsaker under behandling (ibid). For ved å instruere tilsynet i saksbehandlingen vil departementet øderlegge sin posisjon som klageinstans (ibid). Denne bestemmelsen er til for å sikre en uavhengig, objektiv og god saksbehandling, der sakene skal behandles uavhengig av hverandre.

Generelt kan den hierarkiske vertikale spesialiseringen mellom overordnet departement og Konkurransetilsynet betraktes å være sterkere ved at mer myndighet og autonomi er blitt delegert ned til underliggende etat. Sterk vertikal spesialisering innebærer også en svakere sentral styring fra departementet. Dette indikerer en svekket politisk styring av Konkurransetilsynet. Det kan forventes at tilsynet i større grad enn tidligere får arbeide selvstendig uten dirkede politisk innblanding. Faglige hensyn antas dermed å bli i lagt større vekt. Tilsynsstilen vil da være mindre preget av formelle politiske signaler og mer av konkurransefaglige hensyn og vurderinger.

5.2.4 Organisasjonsdemografi

Konkurransetilsynet demografiske sammensetning har i hele perioden vært profesjonsmessig preget av økonomer og jurister. I tiden som prisdirektorat var det et stort flertall av jurister, noe som gjorde at direktoratet representerte en juridisk tenkemåte (Bakke 2005 [intervju]). Dette forandret seg og økonomene ble gradvis i overtall. Tilsynets årsberetning fra 1999 viser at ca 75 % av bemanningen har høyere akademisk utdanning, hvorav høyere økonomisk utdanning representerte 36 %, jurister 17 %, øvrig universitets- og høyskoleutdanning 24 %, mens kategorien annet representerer 23 %. Etter denne undersøkelsen ble gjennomført har det igjen blitt flere jurister i tilsynet. Dette har sammenheng med et stadig større behov for juridisk kompetanse, særlig gjør EU- / EØS- tilpassningen at selv mindre saker innholder store juridiske vurderinger (Johnsen 2004 [intervju]).

Ved utgangen av 2000 nådde Konkurransetilsynet AADs generelle målsetning om 38 % kvinner i ledelsen. (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2001). Konkurransetilsynet har jobbet bevisst mot denne målsetningen ved rekruttering av nye ledere. Den generelle kjønnsfordelingen i tilsynet er ca 50 % kvinner og menn. Denne fordelingen har holdt seg forholdsvis jevn, men med et liten overvekt av menn.

Ved opprettelsen av Konkurransetilsynet i 1994 hadde tilsynet 157 ansatte, fordelt med 86 ansatte sentralt, og 79 ansatte ved regionkontorene (Konkurransetilsynet: Jubileumstidsskrift 2004). Ved nedleggelsen av regionkontorene i 2001 var antall ansatte 121, mens det ved utgangen av 2003 var 121 ansatte (ibid).

5.2.5 Konkurransetilsynets kultur

Organisasjonskulturen består av uformelle normer, verdier og regler som har utviklet seg til å bli distinkte og særegne for livet innad i en organisasjon. Denne kulturen henger også sammen med bemanningen og deres bakgrunn. Flere av informantene understreker problemer i tilsynets tidlige fase da økonomer og jurister var delt i to separate avdelinger. Dette førte til stor intern stridighet mellom profesjonene som igjen gikk ut over tilsynets arbeid. Det var da ingen felles kultur blant de ansatte, men snarere to grupper som sto mot hverandre. Med Hope som konkurransedirektør ble dette problemet løst ved å integrere økonomer og jurister i flere avdelinger. Tilsynet ble med Hope som sjef, også mer akademisk orientert. Det ble ansatt mange akademiker som manglet byråkratisk erfaring men som hadde en spesialkompetanse som var viktig for å få gjennomført en god saksbehandling (Johnsen 2004 [intervju]). Dette førte til en akademisk tankegang som også satt sitt preg på kulturen i tilsynet.

Informantene er enige om at det nå eksisterer en sterk kunnskaps- og utredningskultur i Konkurransetilsynet. Organisasjonen preges også av et utstrakt samarbeid både horisontalt og vertikalt, der det deles kunnskap og ressurser mellom de forskjellige avdelingene og faggruppene for å få best mulig vurderinger og resultat (Ekeberg 2004 [intervju]). Dette er en positiv utvikling informantene mener fremmer

tilsynets saksbehandling. Informantene mener også en endring av tilsynets kultur og tenkemåte har ført et mer handlekraftig tilsyn. Tilsynet er ikke lenger så opptatt av å være innenfor økonomiske og juridiske sikkerhetsmarginer, det er blitt større risikovilje i å ta opp saker som ikke er ”bankers”, men som kan tapes (Fridstrøm 2004 [intervju]).

5.2.6 Konkurransetilsynets omgivelser

Hvilke deler av omgivelsene er det Konkurransetilsynet forholder seg til? Mine informanter understreker at den viktigste delen av omgivelsene er Konkurransetilsynets tilsynsobjekter, altså de man fører tilsyn med. Det er først og fremst markedsaktører i næringslivet, men også i offentlig sektor. Offentlige etater er også en viktig del av Konkurransetilsynets omgivelser, da særlig innen områdene næring og finans, samferdsel, olje og energi og kultur (ibid). Det er her kontakt på departementsnivå, og ikke minst med andre tilsyn og direktorater i de nevnte sektorene. Samarbeidet med andre tilsyn er blitt strukturert gjennom tidligere nevnte samarbeidsavtaler for å unngå overlappende ansvarsområder og samtidig gjøre rollefordelingen klarere.

Internasjonale omgivelser er en annen sentral del av Konkurransetilsynets omgivelser. Tilsynets kontakt med internasjonale aktører dreier seg i stor grad om samarbeid regulert gjennom Norges tilknytning til EØS /EU. Men også OECD og de nordiske konkurransetilsynene utgjør en viktig del av Konkurransetilsynets internasjonale omgivelser. Media har vist Konkurransetilsynet en økt oppmerksomhet som har ført til at tilsynet fører en bevist mediestrategi. Siden alt tilsynet foretar seg i prinsippet er offentlig informasjon, vektlegger Konkurransetilsynet å ligge i forkant av media slik at tilsynets versjon av en sak er tilgjengelig før markedsaktørenes versjon kommer frem i media (ibid).

En organisasjons omgivelser kan som nevnt deles inn i tekniske og institusjonelle omgivelser. Det er vanskelig å trekke et markant skille mellom disse to typer av omgivelser da for eksempel forholdet til enkelte deler av en organisasjons tekniske omgivelser kan være av institusjonell karakter. Men i all hovedsak representerer

overordnet departement sammen med tilsynsobjektene Konkurransetilsynets tekniske omgivelser. Dette er omgivelser Konkurransetilsynet forholder seg til på en formell instrumentell måte. Mens andre tilsyn, internasjonale organisasjoner og media tilhører Konkurransetilsynets institusjonelle omgivelser. Dette er omgivelser som ikke tilfredstilles kun av handling og instrumentelle effekter, men også gjennom prat, visjoner og målsetninger.

5.2.7 Oppsummering av Konkurransetilsynets tilsynsstil

Konkurransetilsynets fremstår med en tilsynsstil der den eksterne formelle organiseringen indikerer et mer autonomt og frittstående tilsyn, med rom for å føre et uavhengig og faglig forankret tilsyn. Internt er tilsynet organisert med en svakere vertikal spesialisering med vekt på prosjektarbeid og samling av ressurser mellom nivå og fagavdeling. Kompetansen i avdelingene anses å være stor og fordelt mellom formål og prosess. Høyt utdannet personalet med en sterk kunnskaps og utredningskultur vitner om et faglig kompetent tilsyn. En økende interesse og oppmerksomhet fra omgivelsene kan følge av Konkurransetilsynets kulturendring mot å ta saker med større risiko. Dette har tilsynet tatt følgene av og etablert en bevisst mediestrategi. Konkurransetilsynet har også inngått samarbeidsavtaler med andre tilsyn for å unngå overlapping og uklare roller. Sammen indikerer disse endringene at Konkurransetilsynet er blitt en styrket etat, med større muligheter til å vektlegge faglige konkurransehensyn. Og med en politisk velsignelse om satsning på konkurransepolitikk ligger premissene til rette for et handlekraftig og sterkt Konkurransetilsyn selv i omfattende saker som engasjerte store deler av norsk politikk og næringsliv.

5.3 Tilsynspraksis: SAS- Braathens saken

5.3.1 SAS sitt oppkjøp av Braathens

I slutten av mai 2001 det ble klart at SAS ønsket å kjøpe KLMs og Braathen familiens aksjeposter i Braathens. Et oppkjøp ville gi SAS kontroll over ca 70 % av aksjene i selskapet. Konkurransetilsynet ble tidlig involvert i saken da et oppkjøp kunne føre til store konkurransebegrensninger på det norske innenriksmarkedet for luftfart. Dette ble en eksponert sak med flere potensielle utfall som av Konkurransetilsynet ble behandlet i flere omganger.

Bakgrunn for Konkurransetilsynets første vurdering

Da oppkjøpsplanene til SAS ble kjent ble det forventet at Konkurransetilsynet raskt ville komme på banen. Et slik oppkjøp ville bety at det i realiteten kun var en aktør på det norske innenriksmarkedet. Dette var en situasjon som av mange ble oppfattet som et monopol med klare konkurransebegrensninger. Saken fikk fra første stund en voldsom medieoppmerksomhet som førte til uttalige uttalelser fra ulike aktører, både involverte parter, interesseorganisasjoner og politikere. Konkurransetilsynet ble straks informert av SAS, først muntlig så skriftlig. Konkurransetilsynet kunne da iverksette midlertidig forbud mot kjøpet, og dermed behandle saken innen tre måneder, eller ikke iverksette midlertidig forbud og ha en ferdig behandling innen seks måneder. Hos tilsynet lå saken i utgangspunktet i konkurranseavdelingens tredje markedsseksjon med ansvaret for transport og finans. Men saken ble raskt organisert som et prosjekt der det ble trukket inn krefter fra hele organisasjonen som til sammen etablerte et team (Ekeberg 2004 [intervju]). Teamet inneholdt personer fra ulike seksjoner og avdelinger der tre, fire av dem hadde forholdsvis lang erfaring. (Fridstrøm 2004 [intervju]). Teamet ble ledet av en kontorsjef som rapporterte til avdelingsdirektør Lasse Ekeberg som igjen rapporterte videre til konkurransedirektør Eggum Johansen (Ekeberg 2004 [intervju]).

Saken kunne nå få tre alternative utfall. Tilsynet kunne forby sammenslåingen, tilsynet kunne sette vilkår som begrenset skadevirkningene for publikum, eller

tilsynet kunne godkjenne oppkjøpet. Konkurransetilsynet vurderte nå alle mulige tiltak. Juridisk direktør Elisabeth Roscher uttalte til Aftenposten at et av tiltakene var å forby opptjening av bonuspoeng på innlandsflyruter (Dagens Næringsliv nett 23.5.2001). Dette var et tiltak som hadde vært til behandling hos tilsynet siden januar samme år og som allerede var behandlet med åpning for forbud av tilsynets svenske kollegaer. Senere samme uke uttalte direktør Eggum Johansen at Konkurransetilsynet også ville jobbe med å finne alternative kjøpere av Braathens. Eggum Johansen uttalte samtidig at det ikke var aktuelt å nedlegge midlertidig forbud mot oppkjøpet (Dagens Næringsliv nett 25.5.2001). Dette ga konkurransetilsynet maks seks måneders behandlingstid, men et vedtak ble varslet allerede i slutten av august.

Forbud mot sammenslåing og nekting av lojalitetsavtaler

20. august 2001 varsler Konkurransetilsynet å legge ned forbud mot SAS sitt oppkjøp av rundt 70 % prosent av aksjene i Braathens. Konkurransetilsynet mente konkurransen i markedene for lufttransport var vesentlig begrenset og et SAS-oppkjøp av Braathens ville forsterke denne konkurransebegrensningen (Konkurransetilsynet: Notat A2001-21). Samtidig varslet Konkurransetilsynet at de vurderte og gripe inn mot SAS og Braathens bonusprogrammer, storkundeavtaler og reisebyråavtaler (Konkurransetilsynet: Vedtak V2002-22). Dette varslet ble fra Konkurransetilsynets side gjennomført i henhold til forvaltningsloven der partene skal varsles på et så tidlig tidspunkt som mulig hvis det går mot et inngrep. Konkurransetilsynet mente det fortsatt var mulig for Braathens å drive selskapet videre og anså på det tidspunktet ikke Braathens som en falittbedrift som kunne beskyttes av et falittbedriftsforsvar (Ekeberg 2004 [intervju]). Vurderingen av om Braathens var en falittbedrift eller ei var helt sentral i denne saken. Falittbedriftsforsvar er et veletablert argument i konkurransepolitikken. Argumentet innebærer at dersom den mulig oppkjøpte bedrift er i en slik posisjon at videre drift ikke er mulig, vil ikke kjøpet av bedriften nødvendigvis føre til, eller forsterke, en vesentlig begrensning av konkurransen i forhold til den markedssituasjonen som likevel vil oppstå (Konkurransetilsynet: Notat A2001-21). Det er altså ved bruk av dette argumentet ikke sammenslåingen som fører til en konkurransebegrensende

situasjon. Men for å bruke falittbedriftsforsvaret er det etter Konkurransetilsynets oppfatning tre vilkår som må være oppfylt. Det må synliggjøres at bedriften er en falittbedrift, altså nær konkurs, det må ikke finnes konkurransemessige alternative kjøpere, og det må synliggjøres at konkurs ikke er et konkurransemessig gunstigere alternativ (ibid). Konkurransetilsynet mente da at disse vilkårene ikke var oppfylt og at Braathens ikke var å anse som en falittbedrift, tilsynet mente det var mulig for Braathens å holde det gående i forholdsvis lang tid ennå (Ekeberg 2004 [intervju]).

Dette var Konkurransetilsynets vurdering av saken. SAS skulle ikke få kjøpe Braathens, som på det tidspunktet ikke kunne betegnes som en falittbedrift. Samtidig varslet tilsynet inngripen mot selskapenes bonus- og lojalitetsprogrammer. Dette ble begrunnet med et håp om at inngripen mot disse programmene ville bedre konkurransesituasjonen og gi en positiv effekt på Braathens (Konkurransetilsynet: Notat A2001-21). Saken så på det tidspunktet ut til å få en kombinasjon av to av de tre mulige utfallene, Konkurransetilsynet nektet sammenslåing og ville samtidig sette nye vilkår som begrenset de eksisterende konkurransehindringene i markedet. Men saken tok en ny vending og fikk et nytt utfall.

Faktorer som endret Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynets foreløpige vurdering var ikke noe endelig vedtak men et varsel. Endelig frist for Konkurransetilsynet å konkludere saken var 21.10.2001, seks måneder etter at saken kom på tilsynets bord. Tilsynets varsel vakte voldsomme reaksjoner hos SAS og Braathens som begge ville klage inn avgjørelsen hvis den ble stående. SAS satte inn et voldsomt press for å få Konkurransetilsynet til å endre sitt syn på saken, samtidig prøvde selskapet å overbevise omgivelsen generelt om at en sammenslåing var det eneste riktige alternativet. Dette førte til at SAS og Braathens inntok en meget negativ stilling til Braathens fremtid, der et oppkjøp fra SAS ble ansett som eneste alternativ. Konkurransetilsynet holdt derimot døren oppe for alternative løsninger der hovedalternativene var å finne en annen kjøper av Braathens enn hovedkonkurrenten SAS. Dette gjorde at tilsynet bevisst måtte avspeile andre og mer positive sider av saken for å kunne holde interessen for Braathens oppe.

Jobben med å finne alternative kjøpere av Braathens ble utført av Konkurransetilsynet selv. Grunnen for denne uvanlige rollen var at tilsynet mente Braathens hadde manglende incentiver til selv å finne alternative kjøpere (Ekeberg 2004 [intervju]). Konkurransedirektør Eggum Johansen uttalte på pressekonferansen i forbindelse med varslingen av forbudet 20. august, at tilsynet hadde blitt kontaktet av flere interesserte kjøpere og at dette var noe av grunnen for det foreløpige forbudet mot oppkjøp (Dagens Næringsliv nett, 20.8.2001). Jobben med å selge Braathens skulle vise seg å bli vanskelig, og etter terrorhandlingene i USA 11. september, umulig. 11. september ga drastiske konsekvenser for luftfarten, verdien på Braathens og selskapet flyflåte sank drastisk og gjorde at selskapet var så godt som konkurs (Egeberg 2004, Fridstrøm 2004 [intervju]). Dette forandret situasjonen og gjorde Braathens situasjon betydelig mer dramatisk. Ingen var lenger interessert i å kjøpe ”konkursboet” Braathens, og selskapet liknet stadig mer en falittbedrift (ibid).

Fra politisk hold var det delte meninger om et oppkjøp burde tillates. SV, AP, Venstre og SP var i utgangspunktet negativt til en situasjon der Norge ville ende opp med kun en stor aktør i innenriksmarkedet. Men ettersom saken utviklet seg og løsningene ble stadig færre, var det ingen tvil om at det eksisterte politisk aksept for å lage en stor norsk enhet i luftfartsmarkedet (Ekeberg 2004 [intervju]). Men de politiske holdningene påvirket ikke Konkurransetilsynet. Tilsynet var opptatt av å behandle saken på bakgrunn av konkurranseloven og de fakta som forelå.

Frem til tre dager før Konkurransetilsynet skulle legge frem sin endelige konklusjon hadde politisk ledelse holdt en lav profil. Arbeiderpartiregjeringen ved samferdselsminister Terje Gustav Moe og arbeids- og administrasjonsminister Jørgen Kosmo vært meget forsiktige med å uttale seg om saken mens det var under behandling av Konkurransetilsynet. Men med regjeringsskifte tiltrådte Victor Norman 20.10.2001 som ny arbeids- og administrasjonsminister og flagget raskt sitt synspunkt. Samme dag trykte Dagens Næringsliv en drøyt fire måneder gammel artikkel fra 9. juni skrevet av Norman. Der tok Norman sterkt til ordet for at Konkurransetilsynet bør stoppe SAS fra å kjøpe Braathens. Dette synspunktet gjentar Norman ved nøkkeloverrekkelsen i AAD der han uttaler: *”SAS bør ikke kjøpe Braathens, det vil være svært uheldig”* (Dagens Næringsliv nett, 20.10.2001).

Norman presisere tre timer senere at dette var hans private syn og hvis saken skulle havne på hans bord vil den bli behandlet i kraft av departementets rolle som ankeinstans av statsråd Norman, ikke privatpersonen Norman (ibid). Dette gjorde Norman inhabil og ga samtidig Konkurransetilsynet et signal om at sjansen var større for å nå frem med et ankeresultat hvis de gikk inn og forbøy oppkjøpet. Men Konkurransetilsynet lot seg ikke diktere av sin minister og offentliggjorde tre dager senere at oppkjøpet fikk godkjenning og bonuspoeng- avtalene ble uberørt.

Konkurransetilsynet godkjenner SAS sitt oppkjøp av Braathens

På to måneder endret Konkurransetilsynet sin vurdering av oppkjøpssaken og bonus- og lojalitetsavtalene. I sin endelige konklusjon vektla tilsynet at Braathens nå var å betegne som en falittbedrift, at det ikke eksisterte alternative kjøpere enn SAS og at en konkurs av Braathens ikke kunne defineres som et bedre konkurransemessig alternativ enn SAS sitt oppkjøp (Konkurransetilsynet: Notat A2001-21). AAD kom samme dag med en pressemelding (Nr. 73/2001) der de gjorde det klart at de ville vurdere Konkurransetilsynets beslutning om ikke å gripe inn ovenfor SAS sitt oppkjøp av Braathens. Det ble understreket at departementet selv ikke hadde gjort seg opp noen oppfatning om tilsynets beslutning, men at Victor Norman valgte å gjøre seg selv inhabil grunnet hans allerede klare synspunkter i saken (ibid). AAD ved settestatsråd Odd Einar Dørum offentliggjorde en uke senere at departementet etter en samlet vurdering delte Konkurransetilsynets konklusjon i saken om ikke å gripe inn mot oppkjøpet (AAD: Pressemelding Nr. 74/2001). Også i departementets vurdering ble den endrede situasjonen etter terrorangrepene 11. september med krise i luftfarten, ilagt vesentlig betydning (ibid). Dette var også et helt sentralt punkt i Konkurransetilsynets behandling av saken. Avdelingsdirektør Fridstrøm (2004 [intervju]) mener saken kunne fått et annet utfall hadde det ikke vært for 11. september.

Konkurransetilsynet fikk flere reaksjoner for sin avgjørelse. Tidligere pris- og konkurransedirektør Egil Bakke gikk tidlig ut i media og mente tilsynet burde nektet en sammenslåing. Einar Hope, forhenværende konkurransedirektør, mente Konkurransetilsynet sviktet da det gjaldt som mest. Hope uttalte i Bergens Tidene at

saken var av prinsipiell betydning og at tilsynet her hadde en mulighet til å opptre som et kompetent og uavhengig tilsynsorgan i en viktig konkurransepolitisk sak (Dagens Næringsliv nett 26.10.2001). Videre hevdet Hope sin uenighet i både sak og fremgangsmåte, og mente omgivelsesfaktorer som 11.september og nedgangen i luftfartsmarkedet ikke burde spilt inn på Konkurransetilsynets avgjørelse (ibid).

5.3.2 Nekting av bonus og lojalitetsprogrammer

Som tidligere beskrevet fulgte saken rundt flyselskapenes bonus- og lojalitetsprogram oppkjøpssaken mellom SAS og Braathens. Inngrepet som ble varslet 20.8.2001, ble ikke fulgt opp da SAS sitt oppkjøp av Braathens fikk velsignelse av Konkurransetilsynet to måneder senere. Men saken tok umiddelbart en ny vending som endte i nytt varsel fra Konkurransetilsynet 9. november og endelig nekt 18.3.2002. Jeg vil nå beskrive hvordan Konkurransetilsynet behandlet saken gjennom de ulike stadiene og hvilke faktorer som påvirket saksbehandlingen

Fra varsel om forbud til godkjenning

Allerede i januar 2001 kom saken om flyselskapenes bonusordninger på Konkurransetilsynets bord. Da Konkurransetilsynet startet arbeidet med vurderingen av SAS sitt bud på nærmere 70 % av Braathens aksjer ville de samtidig se på flyselskapenes bonus- og lojalitetsavtaler. Dette ble begrunnet med at avtalene kunne ha konkurransebegrensende effekt ved å føre til stor lojalitet blant kundene som igjen ville gjøre det vanskelig for nye aktører å etablere seg på det norske flymarkedet (Fridstrøm 2004 [intervju]). 20. august 2001 varslet Konkurransetilsynet at de vurderte å gripe inn mot SAS og Braathens bonusprogrammer, storkundeavtaler og reisebyråavtaler (Konkurransetilsynet: Vedtak V2002-22). Hovedbegrunnelsen for å gripe inn mot disse avtalene nå, var at de kunne gjøre det lettere for Braathens å konkurrere og da samtidig overleve (Ekeberg 2004 [intervju]). Begrunnelsen for varsel om forbud av bonus- og lojalitetsprogram hadde altså klare sammenhenger med tilsynets vurdering av oppkjøpssaken. Konkurransetilsynets svenske og danske kollegaer var positive til et eventuelt forbud mot bonusprogram. Sverige hadde

allerede gjennomført et enklere bonusforbud (Fridstrøm 2004 [intervju]), mens danske Konkurrencestyrelsen støttet en inngripen mot SAS sitt bonussystem (Dagens Næringsliv nett 26.6.2001). Bonussaken ble sentral da konkurransedirektør Eggum Johansen møtte europeiske kollegaer og representanter fra ESA og EU- kommisjonen i Dublin i september. Eggum Johansen ønsket sammen med sine nordiske kollegaer å ta diskusjonen rundt bonus- og lojalitetsavtaler opp på europeisk nivå for å sette ytterligere fokus på problemet (Dagens Næringsliv nett 4.9.2001).

23.10.2001 offentliggjør Konkurransetilsynet at SAS får kjøpe Braathens og at tilsynet ikke griper inn mot bonus- og lojalitetsavtalene. Konkurransetilsynet endret syn på saken og lot avtalene fortsatt eksistere mens de overvåket utviklingen i luftfartsmarkedet (Konkurransetilsynet: Vedtak V2002-22). Avgjørelsen indikerte at tilsynet på det tidspunktet ikke fant grunnlag for inngripen. En sak som hadde stått høyt på tilsynets dagsorden og blitt flagget i Norden og Europa ble lagt til side, men kun for kort tid.

Nytt varsel og permanent forbud etter politisk press?

Allerede samme dag som Konkurransetilsynet valgte å ikke gripe inn mot bonus- og lojalitetsavtalene mottar tilsynet et brev fra Finansdepartementet (ibid). Brevet inneholdt en anmodning om at gjennomføring av konkurransefremmende tiltak ville være viktig for å sikre en vedvarende konkurranse på en del av innlandsrutene (ibid). Samtidig informerte Finansdepartementet at de vurderte å redusere eller avvikle flypassasjeravgiften i løpet av 2002 (Fridstrøm 2004 [intervju]). Dette var en avgift Konkurransetilsynet ba Finansdepartementet om å kutte i et brev fra tilsynet til departementet 24.8.2001, noe informasjonssjef Kleven i tilsynet bekreftet i Aftenposten samme dag (Dagens Næringsliv nett 24.8.2001). Avgiften ble da ikke kuttet selv om Konkurransetilsynet mente den kunne bidra positivt for Braathens (ibid). En drøy uke senere, 2. november 2001, mottar Konkurransetilsynet også et brev fra AAD. Der blir tilsynet bedt om å *”iverksette en grundig gjennomgang av alle avtaler og ordninger som kan virke etableringshindrende og konkurransebegrensende, med sikte på å gjennomføre konkurransefremmende tiltak med hjemmel i konkurranseloven. Det gjelder i første rekke flyselskaperne*

bonusprogrammer, storkundeavtaler og avtaler med reisebyråene” (Konkurransetilsynet: Vedtak V2002-22:5). Konkurransetilsynet ble altså oppfordret av både AAD og Finansdepartementet til å gjøre noe med konkurransesituasjonen i luftfarten generelt, og bonus- og lojalitetsavtalene spesielt. Dette var bakgrunnen for at Konkurransetilsynet igjen tok opp disse avtalene til vurdering (Fridstrøm 2004 [intervju]).

9.11.2001 varslet Konkurransetilsynet SAS, Braathens og Widerøe om et mulig forbud mot opptjening av bonuspoeng på norske innlandsruter. Etter signaler fra Finansdepartementet valgte Konkurransetilsynet å koordinere inngrepet mot bonuspoeng med opphevelsen av passasjeravgiften (Konkurransetilsynet: Vedtak V2002-22). Drøyt fire måneder senere blir avgjørelsen endelig da tilsynet konkluderer saken og nekter flyselskapene bruk av bonusprogram fra 1. mai 2002. Flyselskapenes storkundeavtaler og avtalene med reisebyråene ble ikke inkludert i forbudet. Konkurransetilsynet begrunner nektelsen med et ønske om å skape konkurranse i et marked der SAS har tilnærmet monopol og samtidig gjøre det mulige for eventuelle nye aktører å etablere seg (ibid). Flyselskapene anker avgjørelsen umiddelbart. Men Konkurransetilsynet fastholder sitt standpunkt, og klagen blir dermed oversendt AAD. Victor Norman blir denne gangen funnet habil, og støtter opp under tilsynets forbud og avviser dermed klagen.

Etableringen av Norwegian Air Shuttle

Som nevnt ville Finans- og Arbeids- og administrasjonsdepartementet sammen med Konkurransetilsynet gjøre det lettere for nye aktører å etablere seg på det norske innenriksmarkedet. At en ny aktør var på banen, visste Konkurransetilsynet før det ble allment kjent våren 2002 (Fridstrøm 2004 [intervju]). Norwegian Air Shuttle (NAS) hadde tidligere vært en underoperatør for Braathens men valget nå å ta opp kampen med det nye store flyselskapet SAS Braathens. I etableringsfasen av NAS var det stor kontakt mellom selskapet og Konkurransetilsynet. NAS understreket at et av vilkårene for etablering var at Konkurransetilsynet forbød bonusprogrammene, *”ellers har vi ingen sjanse”* hevdet initiativtakerne bak NAS- satsningen (ibid). Disse henvendelsene kom da tilsynet var i slutfasen av arbeidet med den endelige

konklusjonen i bonussaken og bidro til at tilsynet styrket sin oppfatning om at et forbud ville virke og at saken var på rett spor (ibid). Forbudet mot bonuspoeng kom, og var i følge avdelingsleder Fridstrøm (2004 [intervju]) *”helt avgjørende for etableringen av NAS”*.

Norwegian Air Shuttle fikk også ”starthjelp” av arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman. I juni 2002 inngikk Norman på vegne av Staten en avtale der rundt 170.000 statelig ansatte skulle benytte NAS sine flyvinger på selskapet fire innriksruter (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2002). Nettopp slike avtaler hadde Norman et halvt år tidligere stilt seg kritisk til. Ved fremleggingen av konkurransepolitisk handlingsplan høsten 2001 lovet Norman å gjennomgå Statens storkundeavtaler. Han mente at Staten i sin iver etter å spare, samlet sine innkjøp hos en enkelt aktør og at dette kunne få uheldige konsekvenser (Dagens Næringsliv nett 26.11.01). Norman brukte Statens avtale med SAS som eksempel (ibid). Slike storkundeavtaler ble også av Norman, gjennom AADs brev til Konkurransetilsynet 2.11.2001, beskrevet som etableringshindrende og konkurransebegrensende. Avtalen hadde en verdi på mellom 250 og 300 millioner kroner og ble av Konkurransetilsynets ansett for å være av stor betydning for NAS, faktisk av så stor betydning at Konkurransetilsynet senere frarådet Staten å videreføre avtalen (Konkurransetilsynet: Årsberetning 2002, Fridstrøm 2004 [intervju]).

5.3.3 Samlet vurdering av SAS- Braathens saken

Konkurransetilsynet oppsummerer sin behandling av sammenslåingen mellom SAS og Braathens og forbudet mot bonuspoeng som vellykket. Avdelingsleder Ekeberg (2004 [intervju]) mener arbeidet førte til en annen og sunnere konkurranse med fokus på pris og en bedre kapasitetsutnyttelse. Oppgaven med å finne alternative kjøpere av Braathens ser Konkurransetilsynet at de i ettertid kunne og burde løst på en annen måte. Tilsynet innrømmer at oppgaven burde blitt utøvd av en uavhengig tredjepart med erfaring innen kjøp og salg av virksomheter, ikke av et offentlig tilsyn (Ekeberg 2004 [intervju]).

SAS- Braathens saken var en omfattende sak og Konkurransetilsynet brukte store ressurser for å løse saken på best mulig måte. Men likevel opplevde tilsynet en betydelig ubalanse i forhold til de private markedsaktørene (Fridstrøm 2004 [intervju]). Teamet Konkurransetilsynet satt sammen for å behandle en slik omfattende sak besto i realiteten av et fåtall personer, enkelte med kun to, tre års erfaring, mens de store markedsaktørene engasjerte Norges og Europas beste konkurranseaktører for å forberede sin sak (ibid). Dette fører til at Konkurransetilsynet i saker som denne blir ressursmessig underlegne (Ekeberg 2004, Fridstrøm 2004, Halvorsen 2005 [intervju]). Dette er et resultat av at konkurranse har utviklet seg til å bli et av de viktigste verktøyene i den økonomiske politikken både i Norge og Europa. Konkurransetilsynet har også blitt sterkere og fått et bredere nedslagsfelt som gjør at tilsynsobjektene setter inn stadig større ressurser på å vinne frem (ibid). Men selv med skjev ressursfordeling hevdes det at enkeltsaker i all hovedsak blir godt forberedt. Konkurransetilsynet har utviklet et omfatende kvalitetssikringsapparat som følger de hierarkiske nivåene fra saksbehandler- og opp til direktørnivå (Fridstrøm 2004 [intervju]). Dette var også tilfellet i SAS- Braathens saken, der økonomisk analyse og konkurransejuridiske vurderinger var de styrende prinsipper for saksbehandling (Ekeberg 2004, Fridstrøm 2004 [intervju]).

5.4 Tilsynspraksis: DnB Gjensidige- NOR saken

5.4.1 Bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR

I midten av mars 2003 ble det kjent at finansinstitusjonene DnB og Gjensidige NOR hadde planer om å fusjonere og danne et nytt selskap. DnB var da Norges største finanskonsern og ville sammen med Gjensidige NOR få et kundeforhold til mellom 60 og 70 % av Norges befolkning. Styrene i de to selskapene inngikk avtale om fusjon og på selskapenes generalforsamlinger 19. mai, dermed var det opp til Konkurransetilsynet å tillate eller nekte dannelsen av et nytt norsk finanskonsern.

Involverte aktører

20.5.2003, dagen etter DnB og Gjensidige NOR holdt sine generalforsamlinger, mottok Konkurransetilsynet et brev fra selskapene der de bekrefter at endelig avtale om fusjon var inngått (Konkurransetilsynet: Varsel 19.8.2003). Dette ga Konkurransetilsynet frist til 20. august på å varsle en eventuell inngripen. Samme dag ble det også sendt søknad til Finansdepartementet og Kredittilsynet om godkjenning av fusjonen (Konkurransetilsynet: Pressemelding 19.8.2003). Før en eventuell fusjon skulle saken behandles av tre myndighetsorganer med ulike oppgaver. Konkurransetilsynets oppgave var å vurdere fusjonens konkurransemessige aspekter etter konkurranseloven. Kredittilsynet skulle godkjenne organiseringen av det nye finanskonsernet, mens Finansdepartementet rolle var å gi endelige konsesjon til sammenslåingen av bankene (ibid).

Fusjonssaken havnet internt i Konkurransetilsynets markedsavdeling 1, ledet av avdelingsdirektør Lasse Ekeberg. Denne avdelingen ble opprettet etter tilsynets omorganisering i 2001 og inneholdt en seksjon med ansvaret for tilsyn av finansnæringen. Konkurransetilsynet var bevisst at denne typen fusjon kunne bli en realitet da det tidligere hadde vært gjort flere forsøk på å danne større norske og nordiske finansinstitusjoner. At et nytt forsøk nå dukket opp var ingen overraskelse. Seksjonen hadde arbeidet i forkant med problemstillinger rundt en slik type fusjon, og var godt kjent med både markedene og det konkurranserettslige grunnlaget (Ekeberg 2004 [intervju]). Dette ble ansett som en stor fordel grunnet sakens store omfang og tidsfristene Konkurransetilsynet måtte holde.

Varsel om inngrep mot fusjon

19. august, en dag før fristens utløp, varsler Konkurransetilsynet at det kan bli aktuelt å forby fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. Tilsynet mente fusjonen kunne føre til konsentrasjon av markedsrett hos en aktør og dermed føre til økte priser og en mindre effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser (Konkurransetilsynet: Varsel 19.8.2003). Videre mente tilsynet at fusjonen ville gi et klart samfunnsøkonomisk tap de første årene, et tap tilsynet mente vil veie opp mot eventuelle fremtidige kostnadsbesparelser (ibid). Partene fikk en måned på å komme med eventuelle

kommentarer og foreslå mulige avbøtende tiltak, mens Konkurransetilsynet hadde endelig frist for å konkludere saken 19. november 2003, seks måneder etter fusjonen endelig ble bekreftet. Innen den tid skulle også Kredittilsynet, Finansdepartementet, og Norges Bank komme med synspunkt på fusjonen.

Konkurransetilsynets varsel vakte reaksjoner. En generell oppfatning i media og fra flere politiske grupperinger var at dette var siste mulighet til å danne en stor norsk finansinstitusjon, og dermed unngå et utenlands oppkjøp av selskapene. Samtidig ble Konkurransetilsynets reelle makt i saken diskutert. Oppfattelsen var at fusjonen vanskelig lot seg stoppe, særlig hvis det tverrpolitiske flertallet for fusjonen vil holde seg. Verken finansminister Per Kristian Foss eller arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman ville kommentere saken da den fortsatt var til behandling hos ministernes respektive myndighetsorganer.

Kredittilsynet anbefaler Finansdepartementet å godta fusjonen

10 dager etter Konkurransetilsynets varsel om mulig inngripen mot fusjonen fremlegger Kredittilsynet sin anbefaling for Finansdepartementet. Kredittilsynet anbefaler 29.8.2003, Finansdepartementet å gi konsesjon til fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR (Kredittilsynet: Pressemelding nr. 25 /2003). Verken soliditetsmessige forhold, konkurransemessige forhold eller finanslovgivningen mener Kredittilsynet kan hindre en fusjon (ibid). Samtidig vektlegger Kredittilsynet viktigheten av å ha et stort norsk finanskonsern i det nordiske markedet (ibid). Kredittilsynet delte altså ikke Konkurransetilsynets vurdering av fusjonen, noe som gjorde Konkurransetilsynet jobb betydelig vanskeligere. Utgangspunktet i en slik sak var at Konkurransetilsynet skulle foreta de konkurransefaglige vurderingene. Og med bakgrunn i samarbeidsavtalen inngått mellom tilsynene, skulle det forventes at Kredittilsynet holdt en lavere profil angående konkurransesituasjonen. I stede førte Kredittilsynets konkludering av konkurranseforholdene til at Konkurransetilsynet opplevde en voldsom fokusering på sin sak i media. Konkurransetilsynets vurderinger ble diskutert og sådd tvil om siden Kredittilsynet hadde kommet frem til andre konklusjoner, da særlig av tilhengerne av fusjonen som benyttet muligheten til å undergrave Konkurransetilsynets sak.

Norges Bank vurdering

I en forespørsel fra Kredittilsynet 26.5.2003, blir Norges Bank bedt om en uttalelse vedrørende bankfusjonen. 27. august kommer Norges Banks vurderinger i form av et brev til Kredittilsynet. Der stiller Norges Bank seg positivt til fusjonen, og konkluderer med at hensynet til finansiell stabilitet ikke er et avgjørende hinder for fusjonen mellom de to bankene (Norges Bank: Brev av 27.8.2003). Men Norges Bank vurderer også de konkurransemessige forholdene rundt fusjonen, med vekt på konkurransen i markedet for banktjenester (ibid). Der konkluderes det at "*Norges Bank forventer at konkurransen innenfor de fleste markedene for banktjenester fortsatt vil være tilfredsstillende etter fusjonen*" (ibid:5). Denne uttalelsen blir av DnB og Gjensidige NORs konsernsjefer, Svein Aaser og Olav Hytta, mottatt med begeistring. I en pressemelding fra bankene sier Aaser og Hytta seg enige i Norges Banks konklusjoner og understreker Norges Bank vurdering av konkurransesituasjonen som tilfredsstillende også etter en fusjon (Gjensidige NOR: Pressemelding 28.8.2003).

Fusjonen tillates på visse vilkår

DnB og Gjensidige NOR leverte 17. september sine faglige kommentarer på Konkurransetilsynets varsel om inngrepet mot fusjonen. Bankene la vekt på at effektivitetsgevinsten som følge av en fusjon vil være større enn den tilsynet la til grunn for varselet. Konkurransetilsynet sa seg til en viss grad enig i bankenes resonnement og fant på det grunnlag ingen mulighet til å totalforby fusjonen. Kostnadsbesparelsene fusjonen ville gi gjorde at den totalt sett måtte godkjennes, selv om Konkurransetilsynet sto inne for sitt opprinnelige standpunkt om at fusjonen vil begrense konkurransen til skade for forbrukerne (Ekeberg 2004 [intervju]).

7.11.2003 konkluderer Konkurransetilsynet med at fusjonen godkjennes på visse vilkår. Etter møter med bankene kom tilsynet med 13 vilkår bankene måtte oppfylle for å gjøre fusjonen samfunnsøkonomisk lønnsom (ibid). Men også i tilsynets endelige vedtak fremheves det at fusjonen vil redusere konkurransen i bank- og finansmarkedet, men at de samfunnsøkonomiske gevinstene måtte vektlegges (ibid). Vilkårene for fusjonen, som i hovedsak inneholdt salg av selskaper og eiendeler, ble

rask akseptert av fusjonspartene som da kun manglet en godkjent konsesjon fra Finansdepartementet før fusjonen var et faktum. Konsesjonen fikk bankene 28. november da Finansdepartementet endelig godkjente fusjonen.

5.4.2 Fusjonssakens etterspill

Konkurransetilsynet ble voldsomt kritisert da de gikk ut og varslet et inngrep mot bankfusjonen, og fikk samtidig en ny dose kritikk da de konkluderte med å la fusjonen gå igjennom på visse vilkår. Konkurransetilsynet hadde da også en vanskelig sak siden fusjonen ville gi klare konkurransebegrensninger samtidig som tilsynet ikke fant hjemmel i konkurranseloven til å forby fusjonen.

Kunne fusjonssaken fått et annet utfall?

Hva ville skjedd om Konkurransetilsynet hadde gått inn og nektet en fusjon? Dette er et hypotetisk spørsmål, men de som satt på fusjonssaken i tilsynet hadde en klar oppfattelse av hva svaret ville blitt. *”Ingen her på huset trodde at et eventuelt inngrep ville stått seg”* (Aasen 2004 [intervju]). De involverte i saken bekrefter at denne oppfatningen ikke fikk innvirkning på sakens behandling, men at den ble behandlet fullt ut etter konkurranselovens bestemmelser og sakens faktum (ibid). Hvis tilsynet hadde nektet en fusjon, ville saken blitt anket til AAD. Men Finansdepartementet varslet tidlig i saken at hvis så ble tilfellet ville den bli behandlet av regjeringen. Dette var en realitet bankene var klar over og med bred politisk støtte for en fusjon ville en anke antageligvis ikke gjøre annet enn å utsette tidspunktet for klarsignalet for fusjonen. Sammen med Kredittilsynets og Norges Banks standpunkt for fusjon, var denne vissheten om hva et ankeresultat antagelig ville bli, et godt utgangspunkt for bankene i deres forhandlinger med Konkurransetilsynet. Dette åpner for spørsmålet om Konkurransetilsynet fikk maksimalt ut av saken gjennom de 13 vilkårene bankene tilslutt måtte akseptere. Det spørsmålet viste det seg å være delte meninger om.

Fusjonssaken sett i lys av den nye konkurranseloven

Kritikken av Konkurransetilsynet konklusjon i bankfusjonen blusset på nytt opp da den nye konkurranseloven trådte i kraft 1.5.2004. Dette skjedde samtidig som det nye finanskonsernet, DnB NOR, la frem meget gode kvartalsresultater. Disse resultatene ble av konkurransedirektør Eggum Johansen kommentert som en følge av svekket konkurranse i bankmarkedet etter fusjonen. Eggum Johansen innrømmet samtidig at Konkurransetilsynet kunne ha konkludert annerledes i fusjonssaken med den nye konkurranseloven som sterkere vektlegger forbrukernes interesser (Dagens Næringsliv 17.8.2004). Dette var en vurdering avgåtte arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman ikke var enig i. I sin faste spalte i Dagens Næringsliv skrev Norman at Konkurransetilsynet hadde hjemmel til å gripe inn mot fusjonen med den gamle loven, og fusjonssaken viste *”at vi trenger et sterkt og uavhengig Konkurransetilsyn som har et klart og entydig mandat, som ikke lar seg distrahere av andre tilsyn, og som handler og ikke bare prater. Jeg trodde vi hadde det.”* (Dagens Næringsliv 21./ 22.8.2004). Dette utløste en diskusjon der Eggum Johansen svarer med at Norman og Regjeringen selv hadde flere muligheter til å stanse fusjonen, blant annet gjennom Finansdepartementets konsesjonsbehandlingen. Norman kritiserte også Konkurransetilsynet for saksbehandlingsrutinene ved at tilsynet gikk ut med varsel om nektelse for så å snu og tillate fusjonen. Norman understreket dermed viktigheten av å flytte tilsynet langt vekk fra Oslo og mektige pressgrupper (ibid). Videre hevdet Norman i et nytt debattinnlegg i Dagens Næringsliv (1.9.2004) at man må kunne kreve at et offentlig forvaltningsorgan står ved sine beslutninger, og at Eggum Johansens uttalelser i etterkant av fusjonen skaper usikkerhet om hva Konkurransetilsynet egentlig mente om fusjonen. Dette ble besvart av Konkurransetilsynets juridiske direktør Mads Magnussen i nok et debattinnlegg i Dagens Næringsliv (10.9.2004). Magnussen mente det var viktig at Konkurransetilsynet vurderte saken på best mulig grunnlag og at standpunktet dermed kan forandres underveis. I likhet med Eggum Johansen hevdet Magnussen Norman selv kunne stoppet fusjonen gjennom AADs rolle som overordnet politisk myndighet for Konkurransetilsynet (ibid). Magnussen mener også tilsynet under den nye loven ville hatt større muligheter for å nekte bankene å fusjonere. Den gamle

loven vektla en effektiv bruk av samfunnets ressurser, noe fusjonen ville føre til gjennom en samlet samfunnsøkonomisk gevinst, mens den nye loven vektlegger forbrukeren som etter tilsynets vurdering ville tape på fusjonen (ibid).

Både Ekeberg og Aasen deler Magnussens vurdering av den gamle og nye konkurranselovens bestemmelser i forhold til bankfusjonen. Ekeberg (2004 [intervju]) mener fusjonen kunne fått et annet resultat med den nye loven og ikke blitt akseptert av Konkurransetilsynet i første instans, men understreker samtidig at tilsynet ikke har foretatt noen slik vurdering etter den nye loven.

5.4.3 Samlet vurdering av DnB Gjensidige NOR saken

Bankfusjonen var en omfattende og krevende sak. Konkurransetilsynet var ikke aleine om å uttale seg om de konkurransemessige forholdene vedrørende en fusjon. Både Kredittilsynet og Norges Bank vurderte og uttalte seg om konkurranseforholdene, og begge kom med andre konklusjoner enn Konkurransetilsynet. Dette gjorde det vanskeligere for Konkurransetilsynet å få oppslutning og troverdighet rundt sine vurderinger og førte samtidig til et tøft saksbehandlingsklima. Den generelle oppfattelsen blant politikere og involverte aktører var at en eventuelt nekt av en fusjon ikke ville stå seg og at Konkurransetilsynet dermed hadde liten reell mulighet til å stanse fusjonen. Konkurransetilsynet konkluderte med å tillate fusjonen under visse vilkår, selv om tilsynet fastholdt at fusjonen ville gi klare konkurransebegrensninger i bankmarkedet.

Etterspillet fusjonssaken fikk vitner om en minister som hadde liten tiltro til "sitt eget" tilsyn. Victor Norman kritiserte Konkurransetilsynets saksbehandling, konklusjon og integritet. Konkurransetilsynet på sin side hevder de behandlet saken etter forvaltningsloven på en objektiv og faglig forsvarlig måte, men at konkurranseloven ikke ga hjemmel til å nekte en fusjon. Det kan virke som om det "nye" og "sterke" Konkurransetilsynet Norman annonserte ved sin tiltreden som arbeids- og administrasjonsminister, ikke hadde de ressursene og virkemidlene som skulle til.

6. Effektanalysen

6.1 Innledning

Hvilken effekt har organisasjonsendringer og ny tilsynsstil på Konkurransetilsynets reguleringsatferd? Dette vil bli besvart ved å analysere hvilke forhold som har påvirket tilsynets reguleringsatferd i arbeidet med SAS- Braathens saken, og bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. Jeg har valgt å analysere de to sakene separat under det instrumentelle perspektivet, mens under kulturperspektivet og myte- og omgivelsesperspektivet vil sakene bli drøftet sammen. Dette fordi jeg mener det vil belyse oppgavens problemstilling best.

6.2 Effekter i lys av det instrumentelle perspektivet

6.2.1 SAS- Braathens saken

Effekten av interne strukturelle endringer

Av interne strukturelle endringer var det særlig to viktig grep som ble gjennomført i forkant av, og under Konkurransetilsynets behandling av SAS- Braathens saken. En sterkere horisontal spesialisering med vekt på en tydelig sektorinndeling etter markeder og en faglig samordning og prosjektorganisering av arbeidet med større saker. SAS- Braathens saken ble raskt tatt hånd om av tilsynets tredje markedsseksjon i konkurranseavdelingen. Denne avdelingen hadde ansvaret for transport og finans og derfor ble et eventuelt oppkjøp i samferdselssektoren naturlig plassert her. Opprettelsen av disse markedsseksjonene ble foreløpig fullført i 1998. Da fikk Konkurransetilsynet en budsjettøkning fra AAD øremerket for å styrke arbeidet med de markedsområdene som grunnet nye reguleringsreformer var kommet inn under Konkurransetilsynets virkeområde, der i blant luftfarten. Et direkte resultat av denne bevilgningen var en sterkere horisontal spesialisering med en økning fra tre til fire

markedsseksjoner i konkurranseavdelingen. Styrkingen av markedsseksjonene gjorde Konkurransetilsynet forberedt på problemstillingen samtidig som fokuset mot de avregulerte markedsområdene gjorde oppkjøpet til en prioritert sak. Dette viser at styrkingen av markedsområdene, som også var et viktig element i tilsynets strategiske planer for perioden 1996- 1998 og 1999- 2001, fikk effekt gjennom et godt forberedt og faglig kompetent tilsyn. I samme periode som Konkurransetilsynet behandlet oppkjøpssaken arbeidet tilsynet med en intern omorganisering av organisasjonen som formelt ble slutført 1. juni 2001. Her valgte Konkurransetilsynet å etablere en ny organisasjonsmodell med vekt på faglig samordning og prosjektorganisering. Denne organisasjonsmodellen ble valgt for å bedre ressursutnyttelsen og heve kompetansenivået i tilsynet. Denne organisatoriske endringen ga også effekter på tilsynets arbeid med SAS- Braathens saken. Selv om saken ble behandlet i 3. markedsseksjon slik tilsynets sektorspesialisering tilsa, ble arbeidet raskt organisert som et teamarbeid der krefter fra ulike seksjoner og avdelinger ble involvert.

Den bevisste styrkingen av markedsområdene gjennom sektorspesialiseringen og modellen med prosjektorganiseringen, viser to strukturelle endringer som fikk en tydelig effekt på tilsynets arbeidsmåte. Dette indikerer at strukturelle endringer også endrer måten saker blir behandlet på. Målsetningene bak disse endringene kom også til uttrykk i saksbehandlingen gjennom en bedre faglig forberedt stab og et team med større bredde, kompetanse og erfaring. Her er det en tett kopling mellom mål og effekt slik det er beskrevet i det instrumentelle perspektivet.

Konkurransetilsynet brukte bestemmelser i konkurranseloven til å forklare sine vurderinger av oppkjøpssaken og forvaltningsloven til å forklare saksgangen. Dette kan betraktes å være i henhold til reguleringsatferden slik den er beskrevet i det instrumentelle perspektivet, der rent formelle instruksjoner og bestemmelser forventes å ha avgjørende betydning for reguleringsatferden.

Effekten av eksterne strukturelle endringer

Den horisontale vertikale spesialiseringen mellom Konkurransetilsynet og overordnet departement, AAD, er gjennom de strukturelle endringene blitt sterkere. Mer myndighet og autonomi er delegert ned til underliggende etat. I henhold til det instrumentelle perspektivet vil da Konkurransetilsynet foretar sine vurderinger på et profesjonelt og faglig grunnlag, uten direkte innblanding fra politisk ledelse. SAS-Braathens saken inneholder flere poenger som illustrerer hvilke effekter denne omleggingen faktisk fikk.

Avgjørelsen om å la SAS kjøpe Braathens tok Konkurransetilsynet på bakgrunn av konkurransefaglige vurderinger. Tilsynet fant ikke lengre hjemmel i konkurranseloven til å nekte SAS å kjøpe et konkurstruet Braathens. Denne konklusjonen ble tatt i bevissthet om at politisk ledelse ved statsråd Norman ikke ønsket et SAS- oppkjøp av Braathens. Dette viser at Konkurransetilsynet her tiller profesjonelle, faglige hensyn mer enn politiske signaler. Men de politiske signalene skulle snart bli vanskeligere å ignorere. Tilsynet lot flyselskapene beholde bonus- og lojalitetsprogrammene i påvente av hvordan luftfartsmarkedet ville utvikle seg. Men allerede en uke etter denne vurderingen varslet tilsynet inngripen mot de samme bonusprogrammene, et varsel som endte med endelig nekt drøyt fire måneder senere. Bakgrunnen for at tilsynet endret standpunkt og vurderte saken på nytt, var oppfordringene fra AAD og Finansdepartementet om å gjenoppta saken. Her er det ikke lenger tilsynet konkurransefaglige vurderinger som alene lå til grunn for varselet og forbudet. Dette likner en situasjon der politisk ledelse dikterer tilsynet til å iverksette arbeidet med en sak, en sak der utfallet allerede virket bestemt. Konkurransetilsynet får her en politisk rolle og den tiltenkte funksjonen som et uavhengig fagorgan blir svekket. Her er ikke lengre den instrumentelle effekten av en sterkere inter vertikal spesialisering like tydelig. Endringen av formell struktur gir ikke samme direkte effekt på reguleringsatferden slik virkemiddelmodellen predikerer. Konkurransetilsynets legitimitet kan her oppfattes som svekket på grunn av et politisk ønske om bonusnekt og muligheten for å hjelpe en ny aktør inn i luftfartsmarkedet.

Effekten av nye visjoner og målsetninger for konkurransepolitikken

Norwegian Air Shuttles inntreden i norsk luftfart ble betegnet som umulig uten Konkurransetilsynets forbud mot SAS Braathens bruk av bonusprogrammer. Tilsynet samarbeidet da også nært med NAS i etableringsfasen og jobbet bevisst med å gjøre etableringshindringene så små som mulig. Dette svarer til målsetningen om at Konkurransetilsynet skal oppfordre og tilrettelegge for konkurranse og gjøre etableringshindringene for nye aktører så små som mulig. Staten ved statsråd Norman hjalp også til med etableringen av NAS. Staten inngikk en storkundeavtale med NAS på selskapet strekninger og sikret "livsviktige" inntekter i etableringsfasen. Denne avtalen var i henhold til et Normans nye konkurransepolitiske handlingsplan der et av hovedpunktene var å styrke konkurransepolitikken gjennom å sikre at statlige / offentlige innkjøp skulle bidra til å stimulere konkurranse og bedre etableringsmuligheter. Her er det en tett kopling mellom visjoner, mål, iverksetning, og effekter. Dette er som forventet ut fra det instrumentelle perspektivet der formelle målsetninger og strukturell endring forventes å få synlige effekter på reguleringsatferden.

6.2.2 Bankfusjonen mellom DnB og Gjenisdige NOR

Et godt forberedt Konkurransetilsynet

Et fusjonsforsøk mellom to norske finansinstitusjoner kom ikke som noen overraskelse på Konkurransetilsynet. Dette var en problemstilling seksjonen med ansvaret for finansnæringen i tilsynets markedsavdeling 1, var godt forberedt på. Seksjonen hadde gjort et grundig forarbeid, kjente markedet godt og hadde gjennomgått aktuelle problemstillinger. Disse forberedelsene viser at Konkurransetilsynets omlegging til en horisontal sektorspesialisering med fokus på markeder, også her ga effekter i form av en kompetent og faglig sterk seksjon. Målet for omleggingen til markedsseksjoner var å bedre kunne overvåke de enkelte markedene, iverksette konkurransebegrensende tiltak og ikke minst være forberedt når saker som denne dukket opp. Effektene av denne omleggingen svarer godt til

målsetningen, noe avdelingsdirektør Ekeberg (2004 [intervju]) bekrefter ”*en markedsinndeling av avdelingene er et viktig virkemiddel for at tilsynet skal bli bedre på markeder*”. Her var målet å styrke arbeidet med markedsområdene, middelet for å nå dette målet var en strukturell omlegging med en klarere sektorinndeling og effekten viser seg i et bedre forberedt og kompetent tilsyn. Dette viser en tett kopling mellom mål og effekt, som er et av hovedpunktene i det instrumentelle perspektivet.

Liten effekt av formelle samarbeidsavtaler

I Konkurransetilsynets strategiske plan for perioden 1996- 1998 ble viktigheten av klart definerte roller og ansvarsområder mellom Konkurransetilsynet og andre sektormyndigheter understreket. Dette målet resulterte i flere samarbeidsavtaler med andre sektororienterte tilsyn, blant annet en omfattende og definert avtale med Kredittilsynet. Avtalen innebar en klargjøring av ansvarsfordelingen mellom tilsynene, der dobbeltarbeid skulle unngås og fagområder defineres slik at begge etatene kunne utføre et riktigere og bedre tilsyn. Denne samarbeidsavtalen ble testet ut i praksis gjennom tilsynenes behandling av bankfusjonen. Resultatet ble at begge tilsynene vurderte konkurransesituasjonen en fusjon ville gi og endte med motstridende konklusjoner. Det var nettopp situasjoner som denne, samarbeidsavtalen skulle unngå. Kredittilsynets konklusjon ble brukt til å så tvil om Konkurransetilsynets vurdering. Denne hendelsen indikerer at målsetningen ved tilsynenes samarbeidsavtale ikke ga de på forhånd ønskede effekter. Her er det en svakere sammenheng mellom vedtak, iverksetning og resultat, og den formelle samarbeidsavtalen ga i dette tilfellet ingen instrumentell effekt på beslutningsatferden. Både Kredittilsynet og Norges Banks vurderinger av konkurransesituasjonen var med å undergrave Konkurransetilsynets posisjon som primærautoritet ved konkurransespørsmål, noe som ble uttrykt å være et av hovedmålene for Konkurransetilsynet.

Var Konkurransetilsynet godt nok utstyrt til å oppfylle sin påtenkte rolle?

Etter flere større omorganiseringer, ambisiøse strategiske planer og en klar politisk målsetning om et sterkt og handlekraftig Konkurransetilsyn er det naturlig å spørre

hvilken mulighet tilsynet, med gjeldene lovhjemler og virkemidler, egentlig hadde til å stanse bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. Svaret på dette spørsmålet vil også si noe om hvilken effekt disse strukturelle endringene ga på reguleringsatferden i tilsynet.

Konkurransetilsynet konkluderte med at DnB og Gjensidige NOR fikk fusjonere på visse vilkår. Den samfunnsøkonomiske gevinsten viste seg å være for stor til at tilsynet kunne stanse fusjonen ut i fra gjeldende målparagraf om en effektiv bruk av samfunnets ressurser, selv om tilsynet var overbevist om at fusjonen ville begrense konkurransen i bank- og finansmarkedet. Dette indikerer at selv om Konkurransetilsynet visste fusjonen ville bli konkurransebegrensende, hadde de allikevel ingen mulighet til å stoppe den. Dermed spørres det om "verktøykassa" til Konkurransetilsynet var riktig utstyrt, om tilsynet på det tidspunktet hadde et lovverk som var tilpasset den sterke og uavhengige posisjonen de var ment å ha. Hvis så ikke var tilfellet er det tydelig å se at lovverket, som en del av tilsynets formelle normative struktur, har meget stor effekt på reguleringsatferden. Å forsøke å endre reguleringsatferden gjennom vertikale og horisontale strukturendringer får dermed liten effekt hvis ikke lovverket tillater en slik atferd. Denne problemstillingen ble da også kraftig diskutert da den nye konkurranseloven trådte i kraft et halvt år senere. Konkurransedirektør Eggum Johansen, juridisk direktør Magnussen og begge mine informanter på saken, mente muligheten til å stanse fusjonen med den nye konkurranseloven ville vært betydelig større. Mens daværende arbeids- og administrasjonsminister Norman mente muligheten også lå der i den gamle loven, men at tilsynet ikke utnyttet mulighetene loven ga. Han mente tilsynet lot seg påvirke av omgivelsene og ikke behandlet saken slik et sterkt og uavhengig tilsyn bør gjøre. Mens Konkurransetilsynet mente de behandlet saken uten å la seg påvirke av andre forhold, men ikke hadde hjemmel i loven til å forby fusjonen.

6.2.3 Effekten av demografi

Konkurransetilsynet har fra starten av vært profesjonsmessig preget av jurister og økonomer. Det var lenge en rivalisering mellom disse profesjonene, men ved

omorganiseringen i 1996 ble jurister og økonomer integrert inn i markedsseksjonene og jobbet tett sammen. Denne bevisste manipuleringen med demografivariabelen ga positive effekter på hele organisasjonen. Det førte til et større fokus på samarbeid og det å få saker gjort, og ikke intern kniving mellom profesjonene (Ekeberg 2004 [intervju]).

Ansattes erfaring og fartstid i tilsynet er meget varierende. Men det blir bevisst prøvd å sette sammen arbeidsteam med en blanding av erfarne og uerfarne saksbehandlere (Johnsen 2004 [intervju]). Dette ble også gjort i behandlingen av SAS- Braathens saken og bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. Men selv med en bevisst rekruttering og demografisammensetning opplever Konkurransetilsynet stor ubalanse i forhold til sine tilsynsobjekter. Flyselskapene, bankene og andre større markedsaktører er villige til å engasjere Europas og Norges beste konkurransejurister for å forberede sin sak (Ekeberg 2004, Fridstrøm 2004 [intervju]). Dette gjør utbytte av den instrumentelle effekten demografisammensetningen kan gi, mindre. Ett problem Konkurransetilsynet har merket seg, er at det tar tid å bli en god saksbehandler. Å videreutvikle seg innen konkurranseøkonomi og konkurransejuss krever erfaring gjennom saksbehandling (Ekeberg 2004 [intervju]). Med en relativt ung stab og forholdsvis høy "turnover" er dette en utfordring (Johnsen 2004 [intervju]).

De tre konkurransedirektørene tilsynet har hatt, har alle vært samfunnsøkonomer men med ulik praktisk bakgrunn. Deres ulike bakgrunn har hatt innvirkning på reguleringsatferd i tilsynet (ibid). Hope hadde en akademisk forskningsmessig bakgrunn mens Eggum Johansen hadde sin bakgrunn fra byråkratiet. Konkurransedirektørene har hatt relativt stort spillerom til å forme organisasjonen og sette sammen lederteam, og derfor vil lederens bakgrunn og påvirke hvor fokuset ligger, hvilke saker som taes opp og hvordan tilsynet forholder seg til den enkelte sak (ibid).

6.3 Effekter i lys av kulturperspektivet

6.3.1 Innledning

Jeg vil nå analysere SAS- Braathens saken og bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR i lys av kulturperspektivet. Her vil jeg analysere begge sakene sammen opp mot kulturelle faktorer som forventes å påvirke den instrumentelle effekten av endring.

6.3.2 Kulturelle faktorerers påvirkning på instrumentelle effekter

Kulturendring som underbygger instrumentelle endringer

Med et nytt tilsyn og en ny konkurranselov ble det hevdet at kulturen i Konkurransetilsynet endret seg fra en tradisjonell reguleringskultur mot en mer offensiv tankegang som oppfordret til konkurranse. Denne kulturen ble på 90- tallet stadig forsterket gjennom tilsynets målsetning om å initiere og oppfordre til konkurranse i de ulike markedene. Sammen med den horisontale strukturelle markedsinndeling vokste også ekspertisen og kunnskapen om de ulike markedene. Dette førte til fremveksten av en kunnskapskultur, der det viktigste for saksbehandlerne var å gjøre en faglig grundig jobb (Fridstrøm 2004[intervju]). Her kan utviklingen av kulturen i Konkurransetilsynet sees som en institusjonaliseringsprosess, der tilsynet utvikler en bestemt kultur gjennom en gradvis tilpassning til indre og ytre forhold. Dette forventes å gi tilsynet et distinkt preg der uformelle verdier og normer gradvis får større oppslutning. Disse verdiene og normene kan så påvirke handlingslogikken og oppfattelsen av hva som ansees som den "riktige" måten å opptre på. Det ble i Konkurransetilsynet oppfattet som "riktig" og "passende" å behandle saker på grunnlag av en kunnskaps- og kompetansekultur. Dette stemmer med March og Olsens (1996) teori om at handlingen ut i fra et kulturperspektiv er påvirket av hva som til en hver til anses som passende atferd i organisasjonen.

Effekten av denne kulturendringen kan sees igjen i Konkurransetilsynets arbeid med både SAS- Braathens saken og bankfusjonen. Tilsynet var godt faglig forberedt og innstilt på å ta opp kampen med de store markedsaktørene. Her fremmer kulturelle faktorer den instrumentelle effekten av endring. Konkurransetilsynet gjennomfører endringer for å samle ressurser, bli faglig sterkere og mer handlekraftig ovenfor markedene og får effekt av denne endringen ved at tenkemåten og saksbehandlerkulturen endres tilsvarende. Men denne kulturendringen kan ha blitt bevisst designet. Ønske om et tilsyn som tørr å ta større risiko, har også vært et formelt mål fra både administrativ og politisk ledelses side. Eggum Johansen blir da også beskrevet av informantene som en hovedeksponent for denne kulturendringen. Det har i hans periode vært gjennomført en strategi med vekt på større risikovilje, der viljen til å ta ”usikre” saker har økt betydelig (Fridstrøm 2004 [intervju]).

Etableringen av Konkurransetilsynet etterforskningsavdeling i 2001 er en annen instrumentell endring som har vært med å videreutvikle tilsynets kultur. Denne avdelingen har bidratt til en mer ”aggressiv” kultur gjennom sin spesialkompetanse på etterforskningsteknikker. Denne kulturen bygger opp under Konkurransetilsynets ønske om å fremstå som et mer handlekraftig og risikovillig tilsynsorgan. Her påvirker strukturelle endringer tilsynets kultur som dermed bidrar til å nå formelle målsetninger.

Kulturelle forskjeller hemmer instrumentell effekt

Konkurransetilsynets samarbeidsavtale med Kredittilsynet fikk som nevnt ikke ønskede instrumentelle effekter i bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. Noe av grunnen for dette antas å være store kulturelle forskjeller mellom de to tilsynene. I Kredittilsynet er det andre uformelle normer og verdier som har preget organisasjonen og en annen saksbehandlerkultur enn hva som er tilfellet hos Konkurransetilsynet. Kredittilsynet var mer opptatt av å sikre soliditet og resultater i finansnæringen, og mellom tilstrekkelig soliditet og konkurranse kan det oppstå et spenningsforhold, noe de to tilsynenes behandling av bankfusjonen illustrerte (Ekeberg 2004 [intervju]). Dette viser for det første hvordan ulike kulturelle normer

og regler og ulike ”passende” beslutningsatferd spiller inn på vurderingen av den samme faktiske konkurransesituasjonen. Og for det andre hvordan ulike kulturer gjør gjennomføringen av en formell samarbeidsavtale vanskeligere. Her bidrar kulturelle forhold til å skape en svakere kopling mellom målsetning, gjennomføring og effekt. Viktigheten av kulturelle faktorer blir ytterligere bekreftet gjennom Konkurransetilsynets samarbeidsavtale med Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE. Dette samarbeidet beskrives som meget velfungerende, grunnet en lik tenkemåte og små kulturelle forskjeller (ibid).

Kulturforskjeller kan også merkes mellom Konkurransetilsynet og tilsynsobjektene, i dette tilfellet flyselskapene og bankene. Det ble brukt voldsomme ressurser for å få igjennom sakene og hensynet til en sunn konkurranse i eget marked blir tillagt marginal vekt. Problemforståelsen mellom Konkurransetilsynet og tilsynsobjektene blir dermed relativt ulike. Samtidig er det vokst frem en kultur der saker av betydning konsekvent blir anket (Halvorsen 2005 [intervju]). Denne ”ankekulturen” kom til syne i både SAS- Braathens saken og bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR, der en eventuell anke ble sett på som et naturlig steg videre i saksbehandlingen.

6.3.3 Kultur og demografi

Ut i fra kulturperspektivet forventes det at uformelle kulturelle normer og verdier vil påvirke den instrumentelle effekten av organisasjonens demografiske sammensetning (Christensen et al. 2004). Dette har i mindre grad funnet sted hos Konkurransetilsynet. Integreringen av jurister og økonomer i 1996 ga en ønsket effekt. Noe av målet ved denne endringen var jo nettopp å hindre at uformelle normer og verdier som var særegne for profesjonsgruppene, skulle påvirke saksbehandlingen. Lite erfaring blant saksbehandlerne, som følge av relativt høy ”turnover”, har gjort samarbeidet mellom uerfaren og erfaren saksbehandler viktig. Her blir overføring av kulturelle normer og verdier avgjørende for at uerfarne saksbehandlere skal utføre en god jobb og forstå hva som blir betraktet som ”passende” handlingslogikk i stillingen de bekler.

Ledelsen i Konkurransetilsynet har med sin ulike yrkesmessige bakgrunn hatt innvirkning på hvordan uformelle normer og verdier har preget de demografiske komponentene. Under Hopes tid var det en akademisk orientering (Johnsen 2004, Ekeberg 2004 [intervju]), noe som gjorde at uformelle normer og verdier innen akademika, preget deler av organisasjonen. Med Eggum Johansens inntreden ble det lagt større vekt på horisontalt samarbeid og prosjektorganisering, noe som førte til at betydningen av uformelle normer og verdier blant de demografiske forgreiningene ble mindre (ibid).

6.4 Effekter i lys av myte- og omgivelsesperspektivet

6.4.1 Innledning

Analysen ut i fra myte- og omgivelsesperspektivet vil bli gjennomført på samme måte som ut fra kulturperspektivet, begge sakene vil sammen bli drøftete opp mot sentrale teoretiske antagelser.

6.4.2 Myter og omgivelers påvirkning på instrumentelle effekter

Omgivelsene påvirker reguleringsatferden

I begge sakene var det et massivt press på Konkurransetilsynet. Tilsynet ble forsøkt presset til å opptre i henholdt til det som var rådende og ansett som ”passende” av de nære omgivelsene. Dette kan betraktes som tvangsmessig isomorfi, altså et sterkt press fra omgivelsene organisasjonen er tilknyttet og avhengig av. Mine informanter hevder at et slikt eksternt press i liten grad påvirker saksbehandlingen. Men i SAS-Braathens saken, da både Finans- og Arbeids- og administrasjonsdepartementet la press på tilsynet om å fjerne flyselskapenes bonusprogrammer, hadde tilsynet ikke andre alternativer enn å iverksette et forbud. Her ble Konkurransetilsynet utsatt for et ”uimotståelig skyv” fra sine nære omgivelser. Hendelsen hadde en deterministisk karakter der endret oppfatning hos de to relaterte departementene førte til ny vurdering og ny konklusjon hos tilsynet. Presset fra Konkurransetilsynets nære

omgivelser ble også tydelig da Norwegian Air Shuttle satt som betingelse at bonusordningen måtte fjernes før en eventuell etablering av selskapet ble et faktum. Kredittilsynet og Norges Bank var begge involvert i bankfusjonen og kan også betraktes å inngå i Konkurransetilsynets nære omgivelser. Men verken Kredittilsynets eller Norges Banks vurderinger fikk i samme grad effekt på Konkurransetilsynet behandling av saken, i det tilfellet påvirket ikke de nære omgivelsene tilsynets reguleringsatferd. Det gjorde de heller ikke da Victor Norman tilrådte som ny minister i avslutningen av SAS- Braathens saken. Hans standpunkt i saken påvirket ikke tilsynets vurdering.

Særlig en hendelse i Konkurransetilsynets mer fjerne omgivelser fikk stor innvirkning på tilsynets vurderinger i SAS- Braathens saken. Terrorangrepene 11. september 2001 fikk stor betydning for luftfartsmarkedet generelt og Braathens spesielt og førte til at Konkurransetilsynet da valgt å anse Braathens som en falittbedrift. Dette viser hvordan en enkelt hendelse i Konkurransetilsynets omgivelser gjorde at tilsynet måtte vurdere situasjonen annerledes og dermed tillate SAS å kjøpe Braathens. Dette indikerer at omgivelsene kan påvirke den instrumentelle effekten av endring. I utgangspunktet ville et oppkjøp føre til en monopolsituasjon, noe et sterkt, offensivt og handlekraftig Konkurransetilsyn skulle forhindre. Men hendelser i omgivelsene endrer situasjonen og gjorde at konkurranseloven måtte vurderes annerledes. Avdelingsdirektør Fridstrøm (2004 [intervju]) mente at saken meget godt kunne fått et annet utfall hadde det ikke vært for hendelsene 11. september.

Myter med ulik effekt

Det første tilfellet som indikerer at Konkurransetilsynet har blitt utsatt for myter er opprettelsen i 1994. Tanken om et autonomt og faglig uavhengig tilsynsorgan var en del av innholdet i New Public Management reformene, som predikerte det som på den tiden ble ansett som den ”populære og riktige” måten å organisere på. Som vist i prosessanalysen kan dette ha vært en overgang der det å tilfredsstille omgivelsene gjennom å ta i bruk moderne organisasjonsformer, var vel så viktig som å gjennomføre en instrumentell omorganisering. Dette har også gitt seg utslag i

effektene endringen ga. Som nevnt var dette en viktig markering av en pågående overgang fra pris- til konkurransepolitikk og opprettelsen av Konkurransetilsynet bar preg av mye symbolikk og formaliteter. Nytt navn, ny logo og formelt klare lovbestemmelser var hovedendringen, men hvordan tilsynet faktisk fungerte var i stor grad betinget av den gamle formelle strukturen (Johnsen 2004, Bakke 2004 [intervju]). Dette stemmer overens med myte- og omgivelsesperspektivets fernisstankegang, der myter primært blir oppfattet som metastrukturelle elementer. Endringen Konkurransetilsynet gjennomførte ble sett på som legitim og ”riktig” å tilfredstilte dermed omgivelsens krav om å fremstå som en moderne organisasjon.

Konkurransetilsynet horisontale markedsspesialisering kan koples til Røviks (1998) syn på myter. Økt horisontal spesialisering med vekt på faglige og profesjonelle hensyn betegnes som en viktig del av NPM reformer. Dette ble også gradvis sterkere vektlagt av Konkurransetilsynet og resulterte i en sterk horisontal markedsspesialisering i 2001. Denne strukturelle endringen la seg ikke kun som et ferniss, men ble operasjonalisert og fikk klare instrumentelle effekter. Dette kan koples til Røviks (1998) verktøyperspektiv der myter blir brukt bevisst for å effektivisere organisasjoner og nå ønskede mål. Organisasjoner blir da betraktet som redskaper, og myter antas å ha instrumentell effekt på beslutningsatferden. En slik bruk av myter gir organisasjonen større legitimitet i omgivelsene og fremmer samtidig instrumentelle effekter av endring.

Samarbeidsavtalen Konkurransetilsynet inngikk med Kredittilsynet kan også tolkes som å ha visse former for fernissfunksjon. Som en av flere samarbeidsavtaler ga også denne viktige signaler utad. Men effektene av avtalen kom ikke til syne ved tilsynenes behandling av bankfusjonen. Mye tyder på at det var gammel praksis og struktur som lå til grunn for saksbehandlingen siden også Kredittilsynet kom med en konkurransemessige vurderinger av bankmarkedet, noe samarbeidsavtalen skulle forhindre. Dette stemmer overens med Meyer og Rowans (1991) syn på myter som metastrukturelle elementer uten effekt på beslutningsatferden.

Doubletalk og hykleri

En viktig komponent i myte- og omgivelsesperspektivet er såkalt doubletalk og hykleri. Her blir en side vist utad gjennom snakk og prat, mens noe annet blir besluttet og gjort innad i organisasjonen. Denne teknikken gjør organisasjoner i stand til å tilfredsstille ulike normer og krav i omgivelsene gjennom å ha en løs kopling mellom prat, beslutninger og handlinger (Brunsson 1989). Sett fra myte- og omgivelsesperspektivet kan det da antas at Konkurransetilsynets brukte visjoner og prat til å tilfredsstille deler av omgivelsene, uten at det er noen direkte kopling til handling og beslutningsatferd.

Gjennom strategiske handlingsplaner og langtidsprogram har politisk ledelse og Konkurransetilsynet selv, hatt gode muligheter til å benytte seg av doubletalk og hykleri gjennom visjonære fremstillinger. Dette har også til en viss grad vært tilfelle og kom særlig til syne i Normans handlingsplan høsten 2001. Ønske om et sterkt Konkurransetilsyn og en styrket konkurransepolitikk ble i følge Norman ikke nådd, da han var sterkt misfornøyd med tilsynets handlingskraft i både SAS- Braathens saken og bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. Her kan det ha vært en bevisst politisk strategi bak siden Konkurransetilsynet i begge tilfellene mente de ikke hadde virkemidler nok gjennom konkurranseloven til å opptre i samsvar med de politiske visjonene. Dette kan betraktes som et tilfelle der omgivelsene blir forsøkt tilfredsstilt av visjoner og målsetninger som vanskelig lar seg gjennomføre i praksis.

En viss grad av doubletalk og hykleri kan også sees i statens avtale med NAS. Et drøyt halvår tidligere hadde statsråd Norman bruk statens storkundeavtale med SAS som et eksempel på avtaler det nå skulle bli slutt på. Staten skulle ikke lenger prioritere et selskap men spre sine kjøp av tjenester på flere aktører der det var mulig. Men statens avtale med NAS liknet jo på tidligere storkundeavtaler med SAS, og selv om NAS- avtalen ble fremstilt som et konkurransefremende tiltak, kan statsråden i dette tilfellet mistenkes for å si en ting men gjøre noe annet.

Å fremstille Konkurransetilsynet som en organisasjon bestående av det Brunsson (1989) kaller en handlingsorientert og en politiskorientert del, vil i mine øyne ikke være riktig. Dette er da også to idealtyper, men en slik bevist dekopling mellom prat og handling er det vanskelig å finne konkrete eksempler på selv om

Konkurransetilsynet i ettertid nettopp ble kritisert for å drive en slik virksomhet. Tilsynet gikk i både SAS- Braathens saken og i bankfusjonen tidlig ut med et varsel om at forbud var et høyst sannsynlig alternativ. Varslene ble etterfulgt av en offensiv strategi der tilsynet flere ganger bekreftet muligheten for at et forbud så absolutt var tilstede. SAS fikk kjøpe Braathens og finanskonsernet DnB NOR ble en realitet, og Konkurransetilsynet kritisert for å produsere mye prat og lite handling. Nå var det i realiteten andre forhold enn double talk og hykleri som gjorde at konklusjonen i sakene ble som den ble, men at fenomenet finnes og brukes er det liten tvil om.

6.5 Oppsummering av effektanalysen

Hvilken effekt har så Konkurransetilsynets endringsprosesser hatt for tilsynets reguleringsatferd? Etter å ha gjennomført en analyse med de tre teoretiske perspektivene er det tydelig å se at alle tre har en viss forklaringskraft. De faktiske endringene som ble beskrevet i kapittel 3, har som effektanalysen i lys av det instrumentelle perspektivet viser hatt en direkte instrumentell effekt på reguleringsatferden. Men at manipulering med Konkurransetilsynets formelle normative struktur og organisasjonsdemografi vil ha en slik effekt at Konkurransetilsynet som organisasjon kan brukes av politisk ledelse som et rent redskap for måloppnåelse stemmer ikke i alle tilfeller. Det illustrerer forklaringskraften til de to andre perspektivene. Både kulturperspektivet og myte- og omgivelsesperspektivet forklarer hvorfor reguleringsatferden i Konkurransetilsynet ikke alltid stemmer med den atferden de instrumentelle endringene var ment å gi. Sammen gir disse tre perspektivene en meget god beskrivelse av hvilke effekter instrumentelle endringer gir og hvilke forhold som er med og påvirker reguleringsatferden i et tilsynsorgan.

7. Avslutning

7.1 Innledning

Formålet med denne studien har vært å si noe om hvordan offentlige forvaltning fungerer i praksis ved å se hvordan endringsprosesser i offentlige organisasjoner arter seg, og hvilken effekt organisasjonsendring har på reguleringsatferden. Dette er blitt gjennomført ved en prosessanalyse og en effektanalyse, der det sentrale har vært å undersøke hva som har karakterisert endringsatferden og hvilke faktorer som har påvirket reguleringsatferden. I prosessanalysen har jeg analysert hva som har ført til endring ved å se på hvilke deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter som har vært involvert i prosessene, og hvordan forholdet mellom dem har utartet seg. Denne analysen har gitt meg et godt grunnlag til å besvare første del av problemstillingen. For å besvare problemstillingens andre del brukte jeg en effektanalyse for å si noe om hvilke effekter og implikasjoner ulik organisering gir på reguleringsatferden. Dette ble gjort ved å analysere i hvilken grad og hvordan, organisasjonsendringene og den nye tilsynsstilen fikk effekt på Konkurransetilsynets reguleringsatferd i to større saker.

Jeg vil nå oppsummere hovedpoengene i begge analysene å forsøke å gi noen overordnede svar på spørsmålene i problemstillingen. Deretter vil jeg se analysene i sammenheng for å understreke hovedfunn å se helheten i oppgaven.

7.2 Hva var bakgrunnen for endringene?

Mitt teoretiske utgangspunkt innebar at endringsprosessene var initiert, kontrollert og styrt av politisk ledelse. Denne antagelsen viste seg å forklare mye av hvordan endringene artet seg, men ikke på langt nær alt. Bruk av kultur og myte- og omgivelsesperspektivet kompletterte bildet av endringsatferden og førte til en bedre og dypere forståelse av Konkurransetilsynets endringsprosesser.

Min analyse har tydelig illustrert det instrumentelle perspektivets gode forklaringskraft. Alle fire prosessene ble gjennomført i overensstemmelse med politisk ledelse. Enkelte mindre endringer og justeringer har Konkurransetilsynet selv initiert og gjennomført, men større endringsprosesser er uten tvil blitt initiert og kontrollert av politisk ledelse. Prosessene har vært preget av en mål- middel tankegang, der målsetninger og løsninger er blitt redegjort for og bestemt på forhånd. Det har ligget en bevisst strategi bak endringene der ønsket har vært å nå konkrete mål definert av politisk ledelse.

Slik kan Konkurransetilsynets endringsprosesser forklares, der bakgrunn for endringene er ønsket om å nå konkrete mål. Denne forklaringen er riktig men ikke utfyllende, og på langt nær nyansert. For selv om Konkurransetilsynet har gjennomført instrumentelle endringsprosesser er det andre faktorer enn de rent instrumentelle som har hatt stor innvirkning på flere ledd i prosessen. Konkurransetilsynets omgivelser vært av avgjørende betydning. Omgivelsene har hatt stor påvirkning på innholdet i endringene, og ikke minst tidspunktet for iverksetting av en endringsprosess. Kulturelle faktorer har også spilt en viktig rolle i Konkurransetilsynets endringsprosesser. Blant annet har prinsippet om stivhengighet vært synlig, der endringsprosesser hvor innholdet stemmer overens med allerede etablerte normer og verdier har vært lettere å gjennomføre.

For å gi en mer nyansert beskrivelse og se betydningen av omgivelser og kultur, vil det være nyttig å se "bak" de instrumentelle endringsprosessene. Ved å se hva som var bakgrunnen for et politisk initiativ til endring, kommer omgivelsenes påvirkning klart til syne. Chicago- skolens ideer, NPM og tilpassning til europeiske forhold var viktige forklaringsfaktorer for et politisk ønske om endring. Et politisk initiativ til endring kan også sees på som en formell bekreftelse av en naturlig organisasjonsutvikling. Overgangen fra direktorat til tilsyn i 1994, og nedleggelsen av regionsapparatet i 2001, var begge endringer som hadde pågått over lengre tid men som fikk en formell markering gjennom en instrumentelt styrt endringsprosess. Dette illustrerer hvordan omgivelsene og organisasjonskultur kan danne bakgrunnen for en instrumentell endringsprosess, og samtidig bli brukt for å legitimere prosessens innhold og betydning. I en slik sammenheng kan en instrumentell endringsprosess

også ha en symbolsk verdi. Politisk ledelse kan oppfattes som en moderne og innovativ reformator fordi de reflekterer omgivelsene. Samtidig støtter politisk ledelse opp under gjeldende kulturelle normer og verdier ved å underbygge naturlig organisasjonsutvikling.

Jeg mener Konkurransetilsynets endringsprosesser formelt har vært initiert, styrt og kontrollert av politisk ledelse og således kan beskrives som instrumentelle. Men problemene, løsningene og beslutningsmulighetene i tilknytning til endringsprosessene har i alle fire tilfellene i ulik grad vært betinget av omgivelser og kultur. Kontrollen og organiseringen av prosessene har vært hos politisk ledelse. Mens kultur, myter og omgivelser har vært med å legge premissene for innholdet i endringene og måten prosessene er blitt gjennomført på. Derfor er bakgrunnen for endringene Konkurransetilsynet har gjennomgått, i praksis sammensatt av flere faktorer enn en politisk definert målsetning.

7.3 Hvilken effekt har endringene hatt på reguleringsatferden?

I likhet med prosessanalysen ble effektanalysen også gjennomført med et instrumentelt utgangspunkt. Det innebar en forventning om at endringer i Konkurransetilsynets formelle normative struktur og organisasjonsdemografi ville føre til en tilsvarende endring i tilsynets reguleringsatferd. Min analyse av Konkurransetilsynets reguleringsatferd i SAS- Braathens saken og bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR, viste at det ikke alltid er tilfellet.

Analysen ut fra det instrumentelle perspektivet viste at flere av endringene i Konkurransetilsynets formelle normative struktur og organisasjonsdemografi fikk effekt på tilsynets reguleringsatferd. I både SAS- Braathens saken og bankfusjonen opplevde tilsynet en positiv effekt av den horisontale spesialiseringen gjennom en styrket fagkompetanse og kjennskap til markedssektorene. Også endringen av profesjonsgrupperingen innad i tilsynet ga forventede effekter i et ryddigere saksbehandlingsmiljø og bedre samarbeid. Men min analyse viser også at de instrumentelle effektene av endring blir betydelig påvirket av kultur, myter og

tilsynets omgivelser. Kulturen har fremmet den instrumentelle effekten av endring ved at utviklingen av uformelle normer og verdier i tilsynet har vært i overensstemmelse med verdiutviklingen de formelle endringen har ønsket å gi. Men kulturen i tilsynet har også bidratt til at gjennomføringen av formelle vedtak, som samarbeidsavtalen med Kredittilsynet, ikke har gått som ønsket. I dette tilfellet har kultur hemmet den instrumentelle effekten av endring. Myter og omgivelser har også hatt en betydelig påvirkning. Deler av endringen tilsynet har gjennomgått kan som min analyse viser, ha likhetstrekk med bruk av myter. I enkelte tilfeller har denne bruken av myter ført til at endringen har hatt liten eller ingen effekt på reguleringsatferden, mens den i andre tilfeller faktisk har hatt en effekt. Konkurransetilsynets omgivelser har også hatt effekt på reguleringsatferden. Omgivelsene har i stor grad hemmet den instrumentelle effekten av endring, da omgivelsespresset har vært meget vanskelig å ignorere og samtidig vanskelig å forutse.

Det er tydelig å se at endringene Konkurransetilsynet har gjennomgått har hatt instrumentelle effekter på reguleringsatferden, men det er like tydelig å se at denne instrumentelle effekten er blitt påvirket av kultur, myter og omgivelser. For å oppsummere de strukturelle endringenes effekt på reguleringsatferden er det interessant å se på en av hovedmålsetningene bak endringene Konkurransetilsynet har gjennomgått. Nemlig ønsket om et sterkt og handlekraftig tilsyn, med en friere og mer uavhengig stilling i forhold til politisk ledelse, der faglige konkurransehensyn danner grunnlag for reguleringsatferden. Men kan det ut fra mine analyser sies noe om i hvilken grad denne målsetningen er nådd, om endringer gjort for å nå dette målet har gitt instrumentelle effekter på reguleringsatferden? Dette spørsmålet er det vanskelig å gi noe konkret svar på, men mine analyser har eksempler som kan bidra til å gi et bilde av i hvilken grad dette arbeidet har lyktes.

En hendelse som kan brukes som eksempel er Konkurransetilsynets rolle i SAS-Braathens saken. Gjenopptakelsen av bonussaken kom på bakgrunn av press fra politisk ledelse gjennom Finansdepartementet og AAD. Dette var et press Konkurransetilsynet ikke kunne motstå, selv om tilsynet på faglige premisser hadde konkludert med å la saken ligge inntil videre. I stedet for rollen som et frittstående

ekspertorientert tilsyn får her Konkurransetilsynet en politisk rolle, og blir brukt av Finansdepartementet og AAD til å fjerne bonusordningen. Det at begge sakene jeg analyserte i utgangspunktet bidro til en svekkelse av konkurransen i de respektive markeder og likevel ikke blir stanset er et annet eksempel. I både SAS- Braathens saken og bankfusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR var det andre faktorer enn konkurransefaglige hensyn som ble tellende. Hendelser i tilsynets omgivelser forandret oppfatningen av Braathens, mens et begrenset lovverk åpnet for bankfusjonen. Samtidig kan tautrekkingen og spillet mellom Konkurransetilsynet og Kredittilsynet rundt bankfusjonen konkurransebegrensende effekter, illustrere Konkurransetilsynets manglede primærautoritet i alle konkurransens aspekter, slik målsetningen var.

Hendelser som disse var ikke å forvente ut fra en ny tilsynsstil og struktur bygget på uavhengighet, kunnskap og kompetanse. Det kan virke som Konkurransetilsynet av politisk ledelse ble tiltenkt en rolle de på det tidspunktet ikke klarte og oppfylle. At de verken hadde ressurser, lovverk, uavhengighet eller styrke nok til å leve opp til politisk ledelses forventninger. Dette viser at visjoner, prat og målsetninger ikke alltid står i direkte sammenheng med handlingen. Og indikerer samtidig at organisasjonsendringer, demografisammensetning og samarbeidsavtaler, har mindre effekt på reguleringsatferden hvis ikke det formelle styringsgrunnlaget er sterkt nok til å drive den konkurransepolitikken som er ønsket. Lovverket har altså meget stor innvirkning på reguleringsatferden, og er kanskje det viktigste av de formelle styringsinstrumentene. Så for å forandre reguleringsatferden er nok lovverket politisk ledelses sterkeste verktøy. Samtidig er det å gi Konkurransetilsynet et sterkt og godt lovverk å håndheve, viktig for å skape den uavhengigheten og faglige forankringen som politisk ledelse ønsker, siden den instrumentelle effekten av rene organisasjonsendringer lett påvirkes av både kultur, myter og omgivelser.

7.4 Samlet vurdering

7.4.1 Analysene sett i sammenheng

Formålet med min studie har vært å se på betingelsene for å endre utformingen av offentlig forvaltning og hvilke effekter og implikasjoner ulik utforming gir på reguleringsatferden. Dette er blitt løst ved å gjennomføre en prosess- og en effektanalyse, og som nevnt innledningsvis er det ofte en sammenheng mellom slike studier. Målsetningen for å iverksette en endringsprosess, er med et instrumentelt utgangspunkt et ønske om at endringen skal ha effekter på atferden i organisasjonen. En prosess- og effektstudie kan dermed knyttes sammen gjennom målsetningen for endringen, middelet som blir bruk, og effekten endringen gir. Denne sammenhengen kommer tydelig frem i min oppgave ved at effektene beskrevet i kapitel seks, bygger på endringene beskrevet i kapitel tre og fire. Som mine analyser viser har Konkurransetilsynet gjennomgått flere instrumentelle endringsprosesser og disse prosessene har i varierende grad gitt instrumentelle effekter på reguleringsatferden. Årsaken til en manglende fullkommen sammenheng mellom endring og effekt er at andre faktorer enn endringen av den formelle normative strukturen og organisasjonens demografiske sammensetning har påvirket reguleringsatferden. Dette er blitt tydeliggjort ved bruk av et kulturperspektiv og et myte- og omgivelsesperspektiv, og indikerer samtidig at de teoretiske perspektivene har hatt god forklaringskraft.

Med denne studien har målet vært å tilegne seg kunnskap om en konkret organisasjons virkemåte og eksistens, noe som begrenser muligheten til å generalisere funnene. Men selv om funnene ikke egner seg for generalisering har min studie av Konkurransetilsynet bidratt med kunnskap om endring av offentlig forvaltning, og effekten slik endring gir. Studien har vist at bakgrunnen for endring av offentlige organisasjoner ofte er komplekse. At innholdet i en endringsprosess ofte er påvirket av flere faktorer. Samtidig har studien tydelig illustrert at initiativet og kontrollen av endringsprosesser i offentlig forvaltning er forankret hos den politiske ledelsen. Studien har også vist at ikke alle strukturelle endringer gir en forventet instrumentell

effekt. Dette fordi effekten av strukturendring kan være vanskelig å forutse og beregne, samtidig som flere faktorer enn strukturell endring påvirker reguleringsatferden i en offentlig organisasjon. Viktigheten av lovverket for saksbehandlingen og reguleringsatferden har understreket Konkurransetilsynets funksjon som et faglig forankret og nøytralt styringsinstrument, selv om studien også har eksemplifisert at tilsynet ikke i all saksbehandling får opptre like uavhengig fra politisk ledelse. Studien har også bidratt til å styrke de tre teoretiske perspektivenes relevans til å forklare endringsatferd gjennom endringsprosesser og effekter av endring på reguleringsatferden

7.4.2 Konkurransetilsynet som fremtidig forskingsobjekt

Jeg tror Konkurransetilsynet også i fremtiden vil være et meget spennende forskningsobjekt. Det har allerede vært stor interesse rundt håndhevingen av den nå ett og et halvt år gamle konkurranseloven. Flytteprosessen fra Oslo til Bergen har ført til diskusjon og vil helt sikkert bli diskutert igjen. Dette åpner for nye og interessante problemstillinger angående konkurransepolitikk og Konkurransetilsynets rolle. Som en forlengelse av min studie ville det vært interessant og undersøkt effekten av den nye konkurranseloven og flyttingen til Bergen. En studie av flyttingen til Bergen ville vært interessant og ført til ny kunnskap om hvordan politiske målsetninger kan nås gjennom strukturelle endringer. Det ville også gitt svar på om målsetningen om tydeligere rolleklarhet og økt faglig uavhengighet i forhold til politisk ledelse, kan nås gjennom fysisk flytting. Min studie har vist at det ikke alltid er like enkelt å ”innkassere” slike målsetninger i instrumentelle effekter gjennom strukturell endring, men kanskje er fysisk flytting et godt virkemiddel. Nye studier vil forhåpentligvis gi svaret.

8. Litteraturliste

Faglitteratur:

Andersen, Ib (1990): *Valg av organizations sociologisk metoder –et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur

Andersen, Svein (1997): *Case- studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Faktabokforlaget.

Bakke, Egil (1992): *Glimt fra Prisdirektoratets historie 1917- 1992*. Oslo: Prisdirektoratet.

Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley.

Brunsson, Nils og Olsen, Johan P. (1990): *Kan organisasjonsformer valjas?* I Nils Brunsson og Olsen, Johan P. (red.): *Makten at reformera*. Stockholm: Carlssons.

Bue, Lars- Arne (2000): *Nasjonale konkurranseregimer under press. En komparativ studie av det norske og svenske konkurranseregimet*. Bergen: LOS- senter Rapport 0007.

Christensen, Tom (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den statlige helseforvaltningen*. Oslo: TANO

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2001): *New Public Management i norsk sentralforvaltning*. I Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øivind (red.): *Den fragmenterte stat*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo Universitetsforlaget.

Dahl, Ottar (1986): *Problemer i historien*. Oslo: Universitetsforlaget.

DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1991): Introduction. I Paul J. DiMaggio og Walter W. Powell (red.) *The new institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.

Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig sektor*. Oslo Aschehoug / Tanum- Norli.

Egeberg, Morten (1989): Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen? I Morten Egeberg (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling – bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.

Egeberg, Morten (2003): How Bureaucratic structure matters: an organisational perspective. I B.G. Peters og J. Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Hammond, Thomas H. (1990): *In Defence of Luther Gulick's Notes on the Theory of Organization*. I Public Administration. Royal Institute of Public Administration

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode I sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lien, Steinar og Jan Kato Fremstad (1989): Organisering av organisasjonsendringer. I Morten Egeberg (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling – bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.

March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

March, James G. og Johan P. Olsen (1996): Institutional Perspectives on Political Institutions. I *Governance* 9:247– 64.

Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): Institutional Organizations: Formal structure as myth and ceremony. I *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.

Meyer, John W. og Brian Rowan (1991): Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony. I DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Mordal, Tove L. (2000): *Som man spør får man svar. Arbeid med survey opplegg*. Oslo: Universitetsforlaget.

Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"* London and New York: Continuum.

Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teori og strategi for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Faktabokforlaget.

Røvik, Kjell Arne (1998) *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen- Sandviken: Faktabokforlaget.

Seip, Didrik (2003): *Konkurranse på norsk. Norsk konkurransepolitikk 1990- 2003*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen, Rapportserien Nr. 69.

Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Thelen, Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics. I *Annual Review of Political Science*, 2: 369- 404.

Weber, Max (1997): *Makt og Byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Yin, Robert (1997): *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd ed. London: Sage Applied Social Research Methods Series, vol. 5.

Zuna, Hans Robert (1999): Utdannelse og beslutninger. *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*. Nr. 15. Novus forlag.

Dokumenter:

AAD 2001: Handlingsplan for styrking av konkurransepolitikken.

AAD: Pressemelding Nr. 73/ 2001, 23.10.2001. Angående vurdering av SAS-Braathens saken.

AAD: Pressemelding Nr. 74/ 2001, 1.11.2001. Angående beslutning om ikke å gripe inn mot SAS` erverv av aksjer i Braathens.

Gjensidige NOR: Pressemelding 28.8.2003. Angående Hytta og Aasers reaksjon på Norges Banks konklusjoner i fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR.

Kredittilsynet: Pressemelding Nr. 25/ 2003. Angående fusjon mellom DnB og Gjensidige NOR. Kredittilsynet anbefaler konsesjon.

Norges Bank: Brev av 27.8.2003 til Kredittilsynet. Angående søknad om fusjon mellom DnB og Gjensidige NOR.

NOU 1989:5. *En bedre organisert stat.*

NOU 1991:27. *Konkurranse for effektiv ressursbruk.*

NOU 2003:12. *Ny konkurranselov.*

OECD 2003: *Regulatory Reform in Norway. The Role of the Competition Policy in Regulatory Reform.*

Ot. prop. Nr. 6 (2003- 04) A. *Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger* (konkurranseloven) B. *Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv.* (EØS-konkurranseloven).

Statskonsult, Notat 1997:8. *Statlig tilknytningsformer- endringer og egenhet.*

Statskonsult, Notat 2000:8. *Statlig tilsyn.*

Statskonsult, Rapport 2001:2. *Styringsdialogen mellom AAD og Konkurransetilsynet.*

St. prp. Nr. 1 (1996- 97) For budsjetterminen 1997

St. prp. Nr. 1 (1998- 99) For budsjetterminen 1999

St. prp. Nr. 1 (2000- 01) For budsjetterminen 2001

St. prp. Nr. 1 (2001- 02) For budsjetterminen 2002

St. meld. Nr. 17 (2002- 03) *Om statlige tilsyn.*

Konkurransetilsynets publikasjoner:

Konkurransetilsynet: Annual Report 1994 (OECD).

Konkurransetilsynet: Annual Report 1995 (OECD).

Konkurransetilsynet: Annual Report 1996.

Konkurransetilsynet: Årsrapport 1998.

Konkurransetilsynet: Årsberetning 1999.

Konkurransetilsynet: Årsberetning 2000.

Konkurransetilsynet: Årsberetning 2001.

Konkurransetilsynet: Årsberetning 2002.

Konkurransetilsynet: Årsberetning 2003.

Konkurransetilsynet: *Historikk*. 5.8.2002.

Konkurransetilsynet: Skrifter fra Konkurransetilsynet 3/ 2004. *Jubileumstidsskrift 2004*.

Konkurransetilsynet: Konkurransenytt Nr. 10, 2001.

Konkurransetilsynet: Notat A2001- 21, 23.10.2001. *SAS` erverv av 68.8 prosent av aksjene i Braathens ASA*.

Konkurransetilsynet: Vedtak V2002- 22, 18.3.2002. *Inngrep mot SAS`, Widerøes og Braathens` bonusprogrammer, EuroBonus og Wings.*

Konkurransetilsynet: Varsel 19.8.2003. *Varsel om mulig inngrep i fusjonen mellom DnB Holding ASA og Gjensidige NOR ASA.*

Konkurransetilsynet: Pressemelding 19.8.2003. Angående varsel om mulig inngrep i fusjon mellom DnB og Gjensidige NOR.

Konkurransetilsynet: Pressemelding Nr. 2, 2005. Angående Eggum Johansens forlengelse av stillingen som Konkurransedirektør.

Konkurransetilsynet: Rapport 29. november 1996. *Forholdet mellom Konkurransetilsynet og Kredittilsynet. Praktisk samordning med saker som berører konkurranseforholdene i finansmarkedet.*

Konkurransetilsynet: Strategisk plan 1996- 1998.

Avisartikler:

Dagens Næringsliv nett: "Bonus kan ryke ved flyfusjon". Publisert 23.5.2001

Dagens Næringsliv nett: "Jakter på Braathens-beilere". Publisert 25.5.2001

Dagens Næringsliv nett: "Hope kritiserer Konkurransetilsynet". Publisert 26.6.2001

Dagens Næringsliv nett: "Braathens- eier skjønner ikke tilsynets begrunnelse.
Publisert 20.8.2001

Dagens Næringsliv nett: "Ber staten redde Braathens". Publisert 24.8.2001

Dagens Næringsliv nett: "Konkurransedirektøren på bonusreise". Publisert 4.9.2001

Dagens Næringsliv nett: "Kaller SAS et rovdyr". Publisert 20.10.2001

Dagens Næringsliv nett: "Danskene vil fjerne SAS- bonus". Publisert 26.10.2001

Dagens Næringsliv nett: "Tar grep om konkurranse". Publisert 26.11.2001

Dagens Næringsliv: "-svekket konkurranse". Publisert 18.8.2004

Dagens Næringsliv: "...men gjør vi det?". Publisert 21./22.8.2004

Dagens Næringsliv: "Troverdig fusjonstilsyn". Publisert 1.9.2004

Dagens Næringsliv: "Et uavhengig tilsyn". Publisert 10.9.2004

Dagens Næringsliv: "Konkurranse for alle". Publisert 3.5.2004

Alle artikler fra Dagens Næringsliv nett er å finne på

<http://www.dn.no.sokeverktøy.artikkelsøk> [29.10.2005]

Oversikt over informanter:

Konkurransetilsynet:

Aasen, Johan. Saksbehandler, markedsavdeling 3. Intervju 6.10.2004

Bakke, Egil. Tidligere pris- og konkurransedirektør. Intervju 21.10.2004

Ekeberg, Lasse. Avdelingsdirektør, markedsavdeling (Oslo). Intervju 6.10.2004

Fridstrøm, Lasse. Tidligere avdelingsdirektør, markedsavdeling 2. Intervju 20.10.2004

Johnsen, Eigil. Avdelingsdirektør, etterforskningsavdelingen. Intervju 13.10.2004

Moderniseringsdepartementet:

Halvorsen, Jan. Ekspedisjonssjef, konkurransepolitisk avdeling. Intervju 10.2.2005